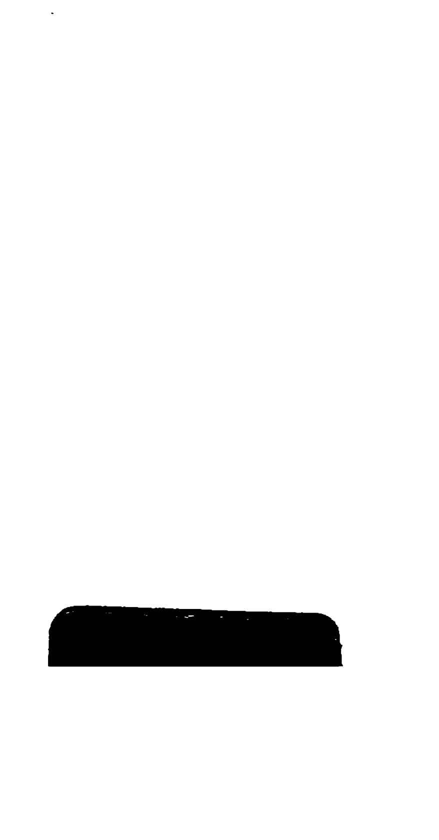






ÉTIENNE FLANDIN
ANCIEN PROCUREUR GÉNÉRAL
DÉPUTÉ DE L'YONNE

Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine

Constitution — Gouvernement
Assemblées parlementaires
Administration locale — Justice

TOME I

ANGLETERRE — BELGIQUE

DEUXIÈME ÉDITION REVUE ET AUGMENTÉE

PARIS
LIBRAIRIE H. LE SOUDIER
174-176, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 174-176
1907

1 EP Scattered

½ 1. Great Britain Govt, 1901-
2. Belgium — Govt, 183-

ΞΠ

INSTITUTIONS POLITIQUES

DE

L'EUROPE CONTEMPORAINE



ETIENNE FLANDIN
ANCIEN PROCUREUR GÉNÉRAL
DÉPUTÉ DE L'YONNE

Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine

Constitution — Gouvernement
Assemblées parlementaires
Administration locale — Justice

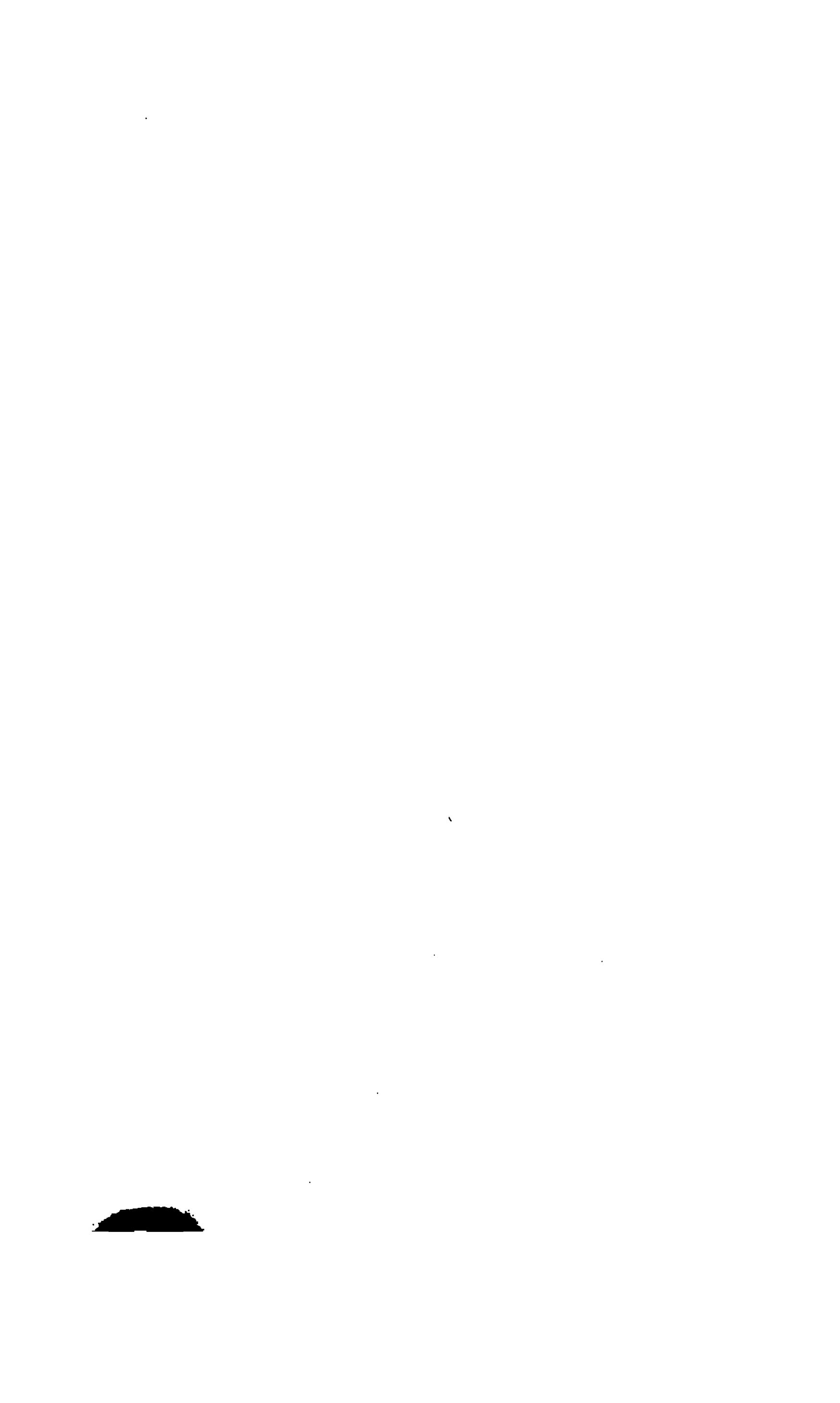
TOME I

ANGLETERRE — BELGIQUE

DEUXIÈME ÉDITION REVUE ET AUGMENTÉE

PARIS
LIBRAIRIE H. LE SOUDIER
174-176, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 174-176
1907

N. B. — A la fin de l'exposé concernant chaque pays se trouve une bibliographie permettant de se reporter aux sources, et, à la page 308, une liste d'addenda.



AVERTISSEMENT

—

L'Académie des Sciences morales et politiques nous a fait l'honneur de récompenser le mémoire que nous avions présenté au concours ouvert sur « l'étude critique de la législation électorale des diverses nations de l'Europe » (Prix Odilon Barrot).

Mais peut-on isoler la législation électorale d'un pays de sa constitution politique ? Peut-on même se faire une idée exacte de sa constitution politique, si l'on ne connaît pas ses institutions locales et si l'on ignore comment est rendue la justice, sans laquelle, suivant la parole de Rossi, il n'y a « ni constitution ni société » ?

Ainsi est née dans notre esprit la pensée d'agrandir considérablement le cadre de ce qui n'était qu'une première ébauche.

L'ouvrage que nous offrons aujourd'hui au public sur le régime constitutionnel de l'Angleterre et de la Belgique est le premier volume d'une série d'études qui seront consacrées aux institutions politiques de l'Europe contemporaine.

Pour chaque nation, nous nous efforcerons de résumer l'évolution accomplie au cours du dernier siècle et nous en marquerons les étapes en exposant successivement les principes de la Constitution, l'organisation du Gouvernement, le fonctionnement du régime représentatif, élections et procédure parlementaire, le développement des libertés locales et les règles qui président à la distribution de la justice.

C'est par l'examen de nos propres institutions que nous clôturerons ces études, en recherchant comment la France, après avoir été la grande initiatrice de cette démocratie parlementaire qui entraîne toute l'Europe dans le rythme de son mouvement, devrait s'inspirer de l'exemple de nations voisines pour introduire dans sa législation les améliorations et les progrès devenus nécessaires.

INSTITUTIONS POLITIQUES

DE

l'Angleterre

I

LA CONSTITUTION



INSTITUTIONS POLITIQUES

DE

L'ANGLETERRE [1]

I

LA CONSTITUTION

Constitution traditionnelle de l'Angleterre. — L'équilibre des trois pouvoirs, Royauté, Chambre des Lords, Chambre des Communes. — Comment cet équilibre, au XIX[e] siècle, est devenu plus apparent que réel. — Prépondérance de la Chambre des Communes. — L'évolution démocratique dans le Royaume-Uni.

L'Angleterre a été le berceau du régime représentatif, mais on chercherait vainement le texte précis qui formule les principes suivant lesquels est gouverné le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. Le droit public anglais, c'est un ensemble de traditions,

(1) Nous ne pouvons présenter qu'un tableau résumé des institutions politiques des différentes nations européennes. Le lecteur désireux de se livrer à une étude plus approfondie trouvera, à la fin de l'exposé concernant chaque pays, une bibliographie devant lui permettre de compléter notre étude en se reportant aux sources.

de statuts, de chartes royales, d'actes politiques ; on dirait un terrain formé d'alluvions superposées. L'origine de la constitution de l'Angleterre se perd dans la nuit de son histoire, à l'époque de l'heptarchie saxonne, où le pouvoir royal était contenu par le *Witenagemot*, « la Grande Assemblée ». Après la conquête normande, les Anglais se sont attachés, avec une invincible opiniâtreté, à reconquérir les libertés perdues. La Grande Charte, en 1215, a été le premier pas dans la voie de leurs revendications. Au Grand Conseil, composé exclusivement, au début, du haut clergé et des principaux feudataires, ont été adjoints par Henri III, vers 1263, des bourgeois représentant les Comtés et les Communes. Un statut d'Edouard Ier a consacré la règle que nulle taxe ne pouvait être levée sans l'assentiment des Lords et des Communes ; un statut d'Edouard III a déclaré que le consentement des « gens des Communes » était nécessaire pour décréter les lois. Le célèbre Bill des Droits, après l'avènement de Guillaume d'Orange, l'Acte de l'*Habeas Corpus* et l'Acte d'Établissement ont complété la constitution *sui generis* à laquelle l'Angleterre doit plusieurs siècles de liberté.

Les théoriciens du droit constitutionnel anglais la font reposer sur cette double conception : 1° délégation de la puissance suprême à plusieurs corps distincts et indépendants ; 2° nécessité du consentement de chacun de ces corps pour la validité de tout acte législatif.

Trois pouvoirs concourent au Gouvernement de la Grande-Bretagne : la Royauté, la Chambre des Lords, la Chambre des Communes ; mais, malgré l'équilibre apparent de ces trois organismes, l'importance réci-

proque et les rapports des trois pouvoirs se sont considérablement modifiés au cours du dernier siècle.

En théorie, la Royauté a toutes les prérogatives ; en fait, elle n'exerce qu'une action fort restreinte sur la direction des affaires publiques. Son rôle est tout d'apparat. Elle est destinée à frapper l'imagination populaire ; elle personnifie, sous une forme extérieure, la majesté du peuple anglais. Le souverain est le chef de l'Etat, la source de tous les offices, honneurs et dignités, ainsi que de toute juridiction. Il représente la nation à l'extérieur, déclare la guerre, conclut les traités, reçoit les ambassadeurs. Suivant la formule des jurisconsultes, il est « la tête, le principe et la fin du Parlement, *caput, principium, et finis parliamenti* (1) ». Il participe à la constitution du Parlement par le droit qu'il a de créer des pairs, avec une liberté de choix absolue quant à la qualité des élus et au nombre des nominations ; il convoque, proroge, dissout les Chambres ; enfin, la loi n'est obligatoire que si elle a reçu la sanction royale ; mais, toutes ces importantes prérogatives, le souverain ne peut les exercer que par l'intermédiaire de ses ministres et ces derniers, s'ils s'intitulent, suivant la terminologie officielle, « les serviteurs de Sa Majesté », ne peuvent rien sans l'assentiment du Parlement devant lequel ils sont responsables.

La Chambre des Lords se compose de *pairs spirituels* archevêques et évêques anglicans, et de *pairs temporels*, les uns siègeant en vertu d'un droit héréditaire, les

(1) E. Coke.

autres nommés soit à vie, soit pour la durée seulement d'une législature, par la noblesse d'Irlande ou d'Ecosse. En principe, la Chambre des Lords a les mêmes droits que la Chambre des Communes ; mais, dans la pratique, elle a presque entièrement perdu l'initiative des lois et, sauf peut-être en ce qui concerne le contrôle des relations extérieures, elle ne prend qu'une part très secondaire à la direction des affaires politiques. Sa principale prérogative est d'être, dans les conditions spéciales que nous aurons à déterminer, la Cour suprême de justice du Royaume-Uni.

Le troisième pouvoir, la Chambre des Communes, est, incontestablement, le pouvoir prépondérant. Cette prépondérance, de jour en jour plus marquée, la Chambre des Communes la doit :

1° A l'incomparable habileté avec laquelle elle a su, logiquement, faire dériver toutes ces prérogatives de son droit exclusif de consentir à l'impôt ;

2° Aux réformes électorales successives qui, en étendant progressivement le droit de suffrage, devaient d'autant plus efficacement fortifier l'autorité de la Chambre élective que la vie politique devenait en Angleterre plus active et plus intense.

Suivant la fiction qui domine le droit constitutionnel anglais, « le roi est parfait, il ne peut faire mal ». S'il laisse faire le mal, c'est qu'il a reçu de mauvais conseils et le Parlement doit pouvoir appeler du roi mal avisé au roi mieux informé. Cette fiction conduit à la conclusion que les ministres, en leur qualité de conseillers du roi, sont responsables devant le Parlement. Dès lors, les ministres, ne peuvent se maintenir

qu'à la condition d'avoir et de conserver la confiance de la majorité de la Chambre des Communes. Réduite à voter le budget et à collaborer avec les lords à l'œuvre législative, la Chambre des Communes serait restée un pouvoir subalterne, comme le sont, par exemple, les assemblées électives des monarchies constitutionnelles de Prusse ou d'Autriche ; mais, en réussissant à faire prévaloir le principe qu'un ministère ne peut gouverner qu'avec l'assentiment de la majorité de la Chambre élue, les *Communes* sont arrivées à contraindre indirectement la Couronne à prendre pour ministres les chefs de la majorité parlementaire. La Couronne a peu à peu cédé le gouvernement au ministère et, le ministère devenant une délégation de la majorité, c'est, en fait, la Chambre qui gouverne sous le nom du souverain et par l'intermédiaire de ses ministres.

Plus devenaient importantes les prérogatives de la Chambre des Communes, plus il était naturel que l'opinion publique réclamât pour l'assemblée élective une base électorale plus large. Extension du droit de suffrage pour l'élection de la Chambre des Communes et prépondérance de cette assemblée, fondée sur ce qu'elle devenait la représentation fidèle de l'ensemble de la nation, les deux idées étaient corrélatives.

Jusqu'au commencement du XIX[e] siècle, les membres de la Chambre des Communes étaient élus par trois catégories de pouvoirs locaux, les assemblées des comtés qui nommaient 186 députés, les corporations des bourgs, qui en désignaient 467, et les Universités, qui avaient droit à 5 représentants. Ce n'étaient pas des

circonscriptions électorales qui élisaient les députés, c'étaient des corps privilégiés, très inégaux, sans rapport ni avec le chiffre de la population, ni avec l'étendue du territoire. Tandis que des villes d'une importance commerciale considérable, telles que Birmingham, Liverpool, Manchester, etc., n'avaient pas de députés, de petites localités sans la moindre importance, possédant à peine 20 ou 30 électeurs, parfois moins encore, nommaient un ou deux membres du Parlement. C'étaient les « bourgs pourris », ou « bourgs de poche ». Ceux qui les possédaient ou entretenaient étaient désignés sous le nom de « marchands de bourgs ». Le « marchand de bourg » indiquait à ses tenanciers ou locataires les députés à élire et traitait les sièges au Parlement comme une dépendance de son domaine. « N'ai-je pas le droit de faire ce que je veux de mon bien ? » déclarait cyniquement, en 1829, le duc de Newcastle. Seules, les assemblées des comtés et les corporations de quelques gros bourgs se composaient d'un nombre d'électeurs suffisant pour former un collège électoral, mais le droit de vote, subordonné à un cens variable suivant les localités, lié à la possession d'immeubles relativement importants, était réservé à un nombre très restreint de privilégiés. D'autre part, les conditions dans lesquelles il était procédé au scrutin enlevaient à l'électeur toute garantie d'indépendance. Devant la foule, assemblée en plein air, le *sheriff* présentait les candidats et la foule votait sur chacun d'eux, au milieu du tumulte. Le candidat évincé avait, à la vérité, le droit de réclamer le *poll* ou scrutin nominatif, mais le vote était public et consigné sur un re-

gistre. Les candidats avaient toute latitude pour intimider ou acheter les électeurs. Des bandes de boxeurs étaient payées par les concurrents rivaux pour soutenir leur cause, tandis que l'ivresse et toutes les débauches régnaient en permanence. Le vote avait lieu de 9 heures du matin à 4 heures du soir et se continuait aussi longtemps qu'il se présentait un électeur par heure, jusqu'à ce que la liste fût épuisée. Il se prolongeait souvent pendant des semaines. C'était une fructueuse opération pour les électeurs que de faire traîner en longueur le scrutin, car, pour les élections disputées, le prix des votes était l'objet de perpétuelles surenchères. L'achat des suffrages se faisait ouvertement et l'on vit des bourgs mettre publiquement en vente leurs sièges de députés.

Il est manifeste que la Chambre des Communes, composée de grands seigneurs ou de millionnaires indépendants de la masse de la nation, était la représentation non du pays, mais d'une oligarchie financière.

La réforme du système électoral de l'Angleterre, qui n'avait subi aucune modification depuis le Moyen Age, s'imposait. Elle s'est réalisée, par étapes successives, en 1832, avec lord John Russell, en 1867 et en 1884 avec Gladstone. Elle a consisté en une double opération, une *redistribution* des sièges, (de façon à transférer le droit de représentation au Parlement de certains bourgs pourris aux comtés ou aux grandes villes dont le développement industriel était de date récente), et une extension de plus en plus marquée de la capacité électorale (*franchise*).

En même temps, des garanties inconnues sous l'an-

cien régime assuraient la liberté et la sincérité du vote.

A la suite de la réforme de 1832, le corps électoral s'est élevé, dans les comtés, de 247.000 électeurs à 370.000; dans les bourgs de 188.000 à 286.000. L'accroissement du nombre des électeurs se produisait par la petite bourgeoisie, par les fermiers et tenanciers, recevant le droit de vote au comté, et surtout par les régions industrielles du Nord ou de l'Ouest, où les villes qui n'avaient pas encore de représentants au Parlement devenaient des « bourgs à suffrage ».

A la suite de la réforme de 1867, le corps électoral a augmenté de 50 % dans les comtés anglais, de 200 % dans les bourgs anglais, de 300 % dans les bourgs écossais. Elle a profité surtout aux villes et a conféré le droit de suffrage à un grand nombre d'ouvriers.

Enfin, avec la réforme de 1884, le nombre des électeurs a été porté de 3 millions à 5 millions environ (1.300.000 électeurs en plus pour l'Angleterre, 200.000 pour l'Ecosse, 400.000 pour l'Irlande (1). Après les ouvriers des villes, c'étaient les cultivateurs des campagnes qui accédaient en grand nombre à l'exercice des droits politiques. « Tout homme, déclarait Gladstone, que son inaptitude personnelle ou un danger politique ne rend point incapable, a le droit de prendre part au gouvernement du pays. » Nous exposerons, lorsque nous nous occuperons des élections à la Chambre des Communes, les conditions que la législation électorale anglaise impose à l'exercice du

(1) Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine.*

droit de suffrage. Bornons-nous actuellement à constater que la réforme de 1884 a eu pour conséquence de soumettre le vote aux mêmes règles dans les comtés et dans les bourgs, d'attribuer, d'une façon à peu près uniforme, un député à tout groupement de 50.000 âmes, et, en élargissant considérablement la capacité électorale, d'aboutir presque au suffrage universel qui paraît devoir être le but final vers lequel s'achemine graduellement la démocratie anglaise.

C'est à dessein que nous employons cette expression : la démocratie anglaise. Qu'on ne s'étonne pas de nous la voir appliquer à une nation considérée pendant des siècles comme la terre classique du gouvernement de l'aristocratie libérale, car la transformation du corps électoral a profondément modifié les conditions de la vie politique dans le Royaume-Uni. Aux électeurs privilégiés de l'ancien régime ont succédé les masses populaires. Dans les villes et dans les bourgs, si respectées que restent les traditions et si formidable que soit la puissance du capital, les ouvriers deviennent maîtres de la majorité. Or, il n'est pas de pays au monde où les associations ouvrières soient aussi fortement constituées qu'en Angleterre depuis le jour où le mouvement en faveur des sociétés de coopération, dont Owen avait été l'initiateur en 1824, a abouti à la grande Union nationale de l'industrie, *Trades-Union*.

Le peuple exerçant désormais sa souveraineté par son bulletin de vote, il fallait l'éclairer et l'instruire. L'instruction élémentaire obligatoire a été décrétée et l'enseignement largement répandu a fait de la presse

la grande puissance directrice de l'opinion. Sous un régime d'entière liberté, son influence a atteint le maximum de développement avec ces immenses feuilles qui, dans des conditions de bon marché tenant du miracle, présentent en bloc toute la vie politique et économique du monde entier. Encyclopédique pour les hommes de loisir, la presse anglaise a su trouver, en même temps, pour les masses, les formules brèves et saisissantes devant servir de cri de guerre aux partis, tandis que ceux-ci, pour discipliner leur action, constituaient leur organisation permanente, avec leurs comités centraux et locaux. L'Angleterre a passé ainsi du simple régime constitutionnel au véritable régime parlementaire et, tout en conservant l'étiquette monarchique et en gardant intacte en apparence la constitution traditionnelle, son gouvernement aboutit, en fait, à la souveraineté d'une assemblée élue par le peuple.

Il est à constater, toutefois, que les premières applications du suffrage quasi-universel eurent pour résultat l'avènement au pouvoir du parti conservateur. Le même phénomène qui s'est produit en France, au lendemain des effervescences de 1848, et en Belgique, à une date récente, s'est produit aussi en Angleterre.

Depuis des siècles, exactement depuis 1679, au dire de l'historien Hallam, deux grands partis s'étaient disputé le pouvoir dans la monarchie britannique, le parti libéral ou parti *whig* et le parti conservateur ou parti *tory*. Les réformes électorales de 1832 et de 1867 avaient profité au parti *whig*, dont la prépondérance s'était affirmée sous la direction de *leaders* illustres, au premier rang desquels il convient de citer le nom

de Gladstone. Au contraire, de 1884 à 1906, les élections furent presque toujours favorables aux conservateurs.

Hâtons-nous d'ajouter que ce résultat s'est expliqué par des causes spéciales et que l'évolution démocratique du Royaume-Uni a continué à se poursuivre même sous les ministères conservateurs.

Emu de la douloureuse situation de l'Irlande et inquiet de l'impuissance dont les députés Irlandais avaient réussi à frapper le Parlement britannique grâce à l'obstruction savamment organisée par Parnell, Gladstone avait voulu donner satisfaction aux Irlandais et avait demandé avec eux, comme une mesure de justice et de réparation et comme le plus sûr moyen de rétablir la paix dans « l'Ile sœur », le *Home-Rule*, c'est-à-dire le Parlement local, formé de deux Chambres élues, avec un conseil exécutif responsable, analogue au ministère anglais. Le Gouvernement de l'Angleterre devait conserver la décision souveraine sur « les affaires communes ».

L'opinion en Angleterre fut violemment hostile à ce projet. Une scission se produisit parmi les libéraux qui, jusque-là, avaient reconnu Gladstone pour leur chef incontesté et un parti nouveau se forma, le parti des *Unionistes*. Il se composait, d'une part, de grands seigneurs, imbus des traditions des anciens *whigs*, tels que le marquis de Hartington, et, d'autre part, de quelques « radicaux » dissidents, formant l'avant-garde du parti libéral, sous la direction du député de Birmingham, Joseph Chamberlain. Aux deux grands partis historiques des conservateurs et des libéraux alternant au pouvoir, succédaient deux coalitions hété-

rogènes : la coalition du *Home-Rule*, formée des libéraux restés fidèles à Gladstone et des nationalistes Irlandais ; la coalition *unioniste*, formée des conservateurs et des deux tronçons du parti libéral, le groupe *whig* de Hartington, le groupe *radical* de Chamberlain (1).

La victoire resta aux unionistes.

Ils se donnaient pour programme de maintenir intact « l'empire d'Angleterre » et d'élever la condition du peuple.

Tandis que Gladstone laissait entrevoir que l'autonomie accordée à l'Irlande pourrait devenir applicable aux diverses parties du royaume, appelé à se transformer en une fédération où entreraient, au besoin, les colonies, les Unionistes prétendaient affermir l'unité de l'empire britannique et resserrer les liens entre les colonies et la mère-patrie. Ils excitaient aux ardeurs belliqueuses le sentiment national ; ils préconisaient l'extension du domaine colonial au moyen de la conquête et faisaient briller aux yeux des masses éblouies l'Angleterre immensément agrandie, « la Bretagne plus grande, *Greater Britain*, sur laquelle le soleil ne se couche pas ». Ce fut la politique que l'on a désignée sous le nom d'*impérialisme*. Commencée par le couronnement de la reine Victoria comme impératrice des Indes, elle se poursuivit par la triste guerre du Transvaal et sembla à son apogée avec « l'élection *khaki* » et l'explosion de militarisme qui inspirait à M. John Morley de si amères réflexions sur l'avenir de son pays.

(1) Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*.

Mais la surexcitation du *jingoïsme* national et d'une mégalomanie chèrement payée n'aurait pas suffi à assurer le triomphe de l'impérialisme sur l'ancien parti libéral, si les radicaux, devenus les alliés des conservateurs, n'avaient su imposer à ceux-ci la préoccupation des améliorations à introduire dans la condition matérielle des ouvriers et des paysans. C'est ainsi que le retour au pouvoir du parti *tory* n'a point arrêté le mouvement qui entraîne l'Angleterre dans les voies de la démocratie.

Après les réformes électorales qui, en admettant progressivement les masses populaires à l'exercice du droit de suffrage, ont bouleversé les conditions de la vie politique en Angleterre, une évolution non moins marquée a transformé les institutions locales. Jusqu'au commencement du XIX[e] siècle, le *self government* des Anglais n'était, en réalité, que le gouvernement du pays par l'aristocratie. Certaines villes, certains bourgs privilégiés s'administraient par leurs corporations municipales, qu'élisaient des bourgeois héréditaires, mais tout le reste du pays, tous les villages, toutes les villes n'ayant pas derrière elles un long passé étaient privés de toute participation à la gestion de leurs intérêts. C'étaient, avec les *Lords Lieutenants* investis du droit honorifique de commander les milices, les juges de paix, *justices of the peace*, nommés par le Gouvernement parmi les grands propriétaires, qui administraient gratuitement le pays, rendaient la justice, votaient, d'après la *common law*, les dépenses et les impôts locaux, sans avoir reçu à cet égard aucun mandat direct des contribuables. Nous verrons comment le *Local*

Government act de 1888, complété par des lois récentes, a laissé aux *justices of the peace* leurs attributions judiciaires, mais leur a retiré leurs pouvoirs administratifs et financiers pour les remettre à des assemblées locales électives, ressortissant aux conseils de comté, qui sont devenus la clé de voûte de l'administration provinciale.

Aussi bien, l'évolution du parti conservateur unioniste vers les idées démocratiques préparait le retour des libéraux au pouvoir.

Les théories protectionnistes du ministre des Colonies, M. Joseph Chamberlain, devaient précipiter le succès de ses adversaires.

Coïncidence curieuse, la même personnalité politique qui avait amené la crise du parti libéral allait déterminer la crise du parti unioniste.

La politique, qu'il préconisait pour fonder son « Union de l'Empire » sur des tarifs préférentiels en faveur des Colonies et sur la fermeture du marché national aux produits étrangers, était la négation des principes chers aux Anglais depuis Robert Peel et qui s'étaient traduits par soixante ans de richesse pour la Grande-Bretagne, devenue l'entrepôt du monde. Le citoyen se sentait conduit à de dangereuses aventures, menacé dans ses habitudes, effrayé de voir la lourde main du fisc s'abattre sur lui, troubler la vie économique du pays, ne plus laisser le « déjeuner libre ».

Tandis que M. Chamberlain se retirait du cabinet pour donner cours à l'intransigeance de son protectionnisme et que le premier ministre Balfour essayait en vain de trouver dans son système de *reta-*

liation ou droits compensateurs une atténuation acceptable aux projets de son ancien Secrétaire d'Etat des Colonies, les libéraux prenaient vigoureusement l'offensive et, sur le double terrain du *free-trade* et de l'*éducation-bill*, du libre échange et de l'école laïque, retrouvaient la faveur populaire que leur avait fait perdre le *Home-Rule*. Le 4 décembre 1905, le ministère conservateur que présidait M. Balfour cédait la place à un ministère ayant pour chef le *leader* du parti libéral, M. Campbell Bannerman. Le 8 janvier 1906, le Parlement était dissous et les élections se traduisaient par la disparition du parti unioniste et l'écrasement du parti conservateur. La Chambre actuelle compte 157 conservateurs seulement contre 383 libéraux, 84 Irlandais nationalistes et 46 membres du parti du travail ou *Labour-Party*. Il est à remarquer que, parmi les membres siégeant aujourd'hui au Palais de Westminster, 300, dont 260 libéraux, n'avaient pas encore appartenu au Parlement.

L'entrée en scène du *Labour-party* est la grande nouveauté des élections dernières. Jusque-là c'était une opinion universellement accréditée que les classes ouvrières anglaises se pliaient à la discipline traditionnelle d'un régime parlementaire où les représentants de l'aristocratie ou des classes moyennes occupaient tous les sièges législatifs. Mais, voici que, de 5 en 1885, de 10 en 1900, ils passent soudainement à 46. La poussée est assez forte pour que le gouvernement considère comme un acte de prévoyante politique de faire sa part à la fraction libérale du *Labour-party*. Son chef, M. John Burns, dans lequel on ne voulait voir, il y

a quelques années, qu'un orateur de carrefour, *stump-orator*, et que l'on désignait sous le nom de « l'homme au drapeau rouge » reçoit la direction de l'immense service du travail, de l'assistance et de l'hygiène, tandis que les socialistes intransigeants forment avec son rival, M. Keir Hardie, l'*Indépendant labour-party*.

Lorsqu'on étudie superficiellement la Constitution traditionnelle de l'Angleterre, que l'on constate le maintien d'usages dont beaucoup peuvent paraître surannés, il semble que les anciennes institutions du Royaume-Uni soient toutes restées debout, immuables à travers les âges, mais, si l'on veut aller au fond des choses et ne point rester dupe des apparences chez une nation poussant presque jusqu'à la superstition le respect des formes du passé, on constate qu'une véritable révolution s'est opérée, pacifiquement et sans secousse, grâce à la fois au libéralisme éclairé de l'aristocratie et au bon sens pratique, aux habitudes réfléchies des masses populaires. La royauté subsiste et; certes, jamais sujets n'ont manifesté loyalisme plus enthousiaste pour leur Souverain, mais la Royauté ne joue plus qu'un rôle fictif dans la confection des lois et ne gouverne plus. La Chambre des Lords conserve ses antiques privilèges, mais comme un souvenir glorieux du passé, à la condition d'enregistrer les décisions de la Chambre des Communes. La véritable, la seule maîtresse, c'est la Chambre des Communes devenue, à la suite de la réforme électorale, la représentation non plus d'électeurs privilégiés, mais de l'ensemble de la nation. Depuis des siècles, l'Angleterre était un pays de liberté.

« La tempête et la pluie, disait Lord Chatham, peuvent pénétrer dans la chaumière de l'ouvrier anglais; le roi n'y pénètre pas » ; mais l'ouvrier, en revanche, ne pénétrait pas dans le Gouvernement. Le XIXe siècle a renouvelé la constitution sociale en consacrant, après l'égalité civile, l'égalité politique, en faisant disparaître les infériorités, les incapacités légales qui frappaient les dissidents, les catholiques, les juifs, en assurant au peuple anglais le dernier mot dans les résolutions nationales. Il faudrait fermer les yeux à l'évidence pour se refuser à reconnaître qu'à l'ancienne omnipotence d'une aristocratie, maîtresse du Gouvernement, succède la puissance nouvelle de notre temps, la démocratie. C'est là une constatation qu'il était nécessaire de dégager et de mettre en lumière avant d'aborder l'étude des institutions britanniques et d'examiner successivement les règles qui président au fonctionnement régulier du Gouvernement, du Parlement, de l'Administration locale et de la Justice.

II

LE GOUVERNEMENT



II

LE GOUVERNEMENT

La Royauté. — Le Conseil privé. — Le Cabinet. — Les grandes administrations du Royaume-Uni.

Le pouvoir exécutif dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande appartient au souverain qui l'exerce par l'intermédiaire de ses ministres. La Couronne est héréditaire par ordre de primogéniture, les héritiers mâles ayant la préférence sur les femmes, mais seulement au même degré de parenté.

Le souverain du Royaume-Uni doit, nécessairement, appartenir à la religion anglicane. Aux termes du Bill des Droits de 1689, qui est resté loi fondamentale de l'Etat, « toutes personnes unies à l'Eglise de Rome ou qui se marieraient à un papiste seraient exclues de la Couronne et à jamais incapables d'en hériter ou d'en jouir, ainsi que du gouvernement du Royaume et, en tous cas, le peuple serait délié de sa fidélité et la Couronne reversible au plus proche héritier ».

En montant sur le trône, le souverain prête entre

les mains de l'archevêque de Cantorbéry le serment suivant :

« — Promettez-vous et jurez-vous solennellement de gouverner le peuple de ce Royaume d'Angleterre et de ses dépendances suivant les statuts du Parlement, les Lois et les Coutumes ?

« — Je le jure solennellement.

« — Voulez-vous user de votre pouvoir suivant la loi et la justice ? Voulez-vous conformer à la loi et à l'équité tous vos jugements ?

« — Je le veux.

« — Voulez-vous user de votre pouvoir pour maintenir les lois de Dieu, la vraie profession de l'Evangile et la religion protestante réformée établie par la loi ? Voulez-vous également protéger les évêques et le clergé de ce royaume et les églises confiées à leurs soins, ainsi que les droits et privilèges qui leur sont accordés par la loi ?

« — Je promets tout cela. J'accomplirai ce que je viens de promettre. Que Dieu vienne à mon aide.! »

Le souverain d'Angleterre est qualifié : « Roi par la grâce de Dieu du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et de ses colonies et possessions en Europe, Asie, Afrique, Amérique et Australie, défenseur de la foi ».

A ces qualifications a été jointe celle d'Empereur des Indes en vertu du *Royal title act* de 1876.

Le pouvoir religieux et le pouvoir politique se trouvent réunis entre les mains du souverain. Gladstone s'est complu un jour à énumérer toutes les prérogatives qui lui appartiennent ; il l'a montré « le

symbole de l'unité nationale, l'auteur des lois, sauf l'avis du Parlement, le chef suprême de l'Eglise, le dispensateur de la justice, la source des honneurs, l'unique propriétaire du sol anglais, toutes les terres étant considérées comme relevant de sa mouvance ». Il a rappelé que « la Couronne peut créer mille pairs aujourd'hui et autant demain, dissoudre tout Parlement avant même qu'il soit assemblé, faire remise des crimes les plus odieux, déclarer la guerre à l'univers, conclure des traités entraînant les dépenses les plus exagérées et les responsabilités les plus effrayantes et jouir d'une immunité absolue (1) ».

Mais nous avons indiqué déjà comment à toutes ces redoutables prérogatives il existe un correctif qui réduit à peu près à néant la toute-puissance théorique de la royauté. Le souverain ne doit agir que d'après l'avis de ses ministres et ceux-ci sont responsables devant le Parlement. Le souverain n'a d'autre attribution effective que de toucher une liste civile élevée (9.625.000 fr.), de faire souche de familles princières richement apanagées et d'entretenir le luxe d'une Cour.

Il n'est même pas exact de dire qu'il désigne ses ministres, puisqu'il doit confier le pouvoir au *leader* de la majorité parlementaire et que celui-ci choisit ses collaborateurs. Les ministres sont, en fait, les agents de la majorité parlementaire, non ceux de la royauté. Le souverain n'en est pas moins considéré comme un rouage essentiel de la Constitution. « La nation se serre autour du Roi comme l'armée autour de son

(1) Gladstone, *Gleanings*.

drapeau, disait Burke, et ce sentiment si noble et si anglais, la *loyalty*, acquiert la force d'une passion et la chaleur d'un attachement personnel. »

D'après le droit constitutionnel de la Grande-Bretagne, tous les actes engageant la prérogative de la Couronne doivent être décidés *en Conseil privé*. C'est en Conseil privé que le souverain arrête la publication des proclamations à ses sujets, qu'il convoque, proroge ou dissout le Parlement, prescrit l'élection des pairs d'Ecosse, déclare la guerre ou conclut les traités, édicte les mesures s'appliquant aux colonies qui n'ont pas de législation spéciale, ratifie ou désapprouve les résolutions des Parlements coloniaux, etc.

Le Conseil privé (*Her Majesty's most honourable privy Council*), dont l'origine est fort ancienne, se compose des princes du sang, des hauts dignitaires ecclésiastiques, tels que les deux archevêques anglicans de Cantorbéry et d'York et l'évêque de Londres, de 89 pairs temporels, de tous les membres du Cabinet et de tous les anciens ministres, auxquels s'adjoignent le président ou *speaker* de la Chambre des Communes et les hauts fonctionnaires investis des plus grandes charges de la magistrature et de l'armée. Les délibérations sont dirigées par le lord président du Conseil privé, qui est toujours un des membres du ministère.

En théorie, le conseil privé est le seul Conseil légal et responsable de la Couronne. Dans la pratique l'usage s'est peu à peu établi, sauf dans les circons

tances d'une gravité exceptionnelle, de substituer au Conseil privé *le Cabinet* ou Conseil des ministres, entre les mains duquel est concentré le pouvoir exécutif dans le Royaume-Uni.

Le Cabinet ne comprend pas un nombre de ministres limité à l'avance et invariablement déterminé. Nous devons ajouter que les hommes politiques qui, d'une façon effective, remplissent en Angleterre les fonctions ministérielles ne sont pas, uniformément, désignés sous la qualification de ministres ou de secrétaires d'Etat. Ils portent des titres divers et les emplois ont souvent des origines fort différentes. « Le Cabinet, écrit Todd-Walpole (1), est composé de la portion la plus éminente de l'administration, mais le nombre de ses membres est indéfini. Il appartient à l'homme d'Etat qui est chargé de la formation d'un ministère de déterminer, avec le consentement du souverain, le nombre des ministres qui auront des sièges dans le Cabinet. » Il y a simplement des usages, des traditions.

D'après ces traditions, on s'accorde à considérer comme devant nécessairement faire partie du Cabinet :

Le premier lord de la Trésorerie (*first lord of the Treasury*), qui, le plus souvent, est le premier ministre ;

Le chancelier de l'Echiquier (*Chancellor of the Exchequer*), qui est le ministre des Finances ;

Le lord Haut Chancelier (*Lord high Chancellor*), qui est président de la Chambre des lords, chef de la magistrature et ministre de la Justice ;

(1) *Parliamentary Government*, t. II.

Le premier lord de l'Amirauté (*first lord of the admiralty*), ministre de la marine ;

Le lord président du Conseil privé (*lord president of the Council*) ;

Les cinq secrétaires d'Etat de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, de la Guerre, des Colonies et de l'Inde (*Secretaries of state home department* ou *home office*, *foreign department* ou *foreign office*, *war department* ou *war office*, *colonial department* ou *colonial office*, *Indian department* ou *Indian office*).

A ces dix personnages politiques, le premier ministre adjoint, la plupart du temps, pour prendre part aux délibérations du Cabinet, soit à titre permanent, soit en ce qui concerne les affaires ressortissant à leur service, un certain nombre de grands officiers de l'Etat (*Her Majesty's Chief Officiers of state*), qui doivent tous être recrutés parmi les membres de la majorité parlementaire et se retirer avec le ministère.

Nous citerons notamment :

Les trois lords de la Trésorerie (*Lords of Her Majesty's treasury*) ;

Le lord du sceau privé (*Lord privy seal*);

Les cinq lords de l'Amirauté (*Lords of the Admiralty)* ;

Le chancelier du Duché de Lancaster (*Chancellor of the Duchy of Lancaster*);

Le président du bureau de l'Agriculture (*President of the board of Agriculture*) qui remplit l'office de ministre de l'Agriculture et surveille l'important service des pêcheries ;

Le président du bureau du Commerce (*President of the board of trade*) ;

Le président du bureau d'Administration locale (*President of the local government board*) ;

Le président du bureau d'Education (*President of the board of Education*) qui remplit les fonctions de ministre de l'Instruction publique ;

Le premier Commissaire des Travaux et des bâtiments publics (*First Commissionner of public works and buildings*) ;

Le maître général des postes (*Post Master general*) ;

L'Attorney general ;

Le Solicitor general ;

Les cinq sous-secrétaires d'Etat parlementaires (*Parliamentary under-secretaries of state*) de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, de la Guerre, des Colonies et de l'Inde ;

Les deux secrétaires de la Trésorerie (*Joint secretaries of the treasury*) ;

Le secrétaire de l'Amirauté (*Secretary to the admiralty*) ;

Le secrétaire pour l'Ecosse (*Secretary for Scotland*) ;

Le *lord Advocate* et le *Solicitor general* pour l'Ecosse ;

Le lord lieutenant pour l'Irlande ;

Le secrétaire en chef pour l'Irlande (*Chief secretary for Ireland*) et le sous-secrétaire pour l'Irlande (*under-Secretary for Ireland*) ;

L'Attorney general d'Irlande ;

Le *Solicitor general* pour l'Irlande.

Tel est le personnel gouvernemental qui, sous la direction du premier ministre, détient le pouvoir

exécutif dans le Royaume-Uni. Le premier ministre convoque et préside le Cabinet ; il représente le Gouvernement devant les Chambres, surveille la marche générale des affaires publiques, centralise et coordonne l'action ministérielle. « Il se trouve dans cette situation unique, dit M. de Franqueville (1), d'être à la fois, comme chef de parti, le délégué du pays représenté par la majorité des électeurs ; comme *leader* du Parlement, le délégué du pouvoir législatif ; comme premier Conseiller de la Couronne, le délégué du souverain, le chef de l'administration et le détenteur du pouvoir exécutif. »

Sans entrer, ce qui nous entraînerait trop loin, dans l'étude du fonctionnement des grandes administrations de l'Etat, nous devons cependant donner quelques indications succinctes sur l'organisation des principaux services entre lesquels sont réparties les attributions gouvernementales.

De toutes les administrations publiques, la plus importante est celle des Finances ou de la Trésorerie. Elle avait autrefois à sa tête un grand dignitaire, le Haut Trésorier. Depuis le règne de Georges Ier, les fonctions du Lord Haut Trésorier sont dévolues au Conseil ou *board* de la Trésorerie, qui se compose de cinq membres portant officiellement le titre de « lords commissaires chargés d'exécuter les fonctions de Lord Haut Trésorier ». Ce sont : le premier lord de la Trésorerie, le Chancelier de l'Echiquier et trois autres

(1) *Le Gouvernement et le Parlement britanniques.*

membres que l'on désigne sous la qualification de *junior lords*.

En général, le premier lord de la Trésorerie est le premier ministre, mais cette tradition n'est pas toujours suivie. C'est ainsi que, pendant le ministère de Salisbury, les fonctions de premier lord de la Trésorerie étaient remplies par M. Arthur Balfour, le premier ministre détenant le portefeuille des affaires étrangères. Le premier lord de la Trésorerie est presque invariablement le *leader* du parti auquel il appartient, soit à la Chambre Haute, soit, le plus souvent, à la Chambre des Communes.

Si le premier ministre se borne au titre de premier lord de la Trésorerie, s'il ne cumule pas ses fonctions avec celles de Chancelier de l'Echiquier, comme l'ont fait, au cours du XIXe siècle, plusieurs grands hommes d'Etat, tels que Canning, Robert Peel, Gladstone, il s'occupe fort peu des finances. Il se contente de la rude mission de diriger le Gouvernement et le Parlement.

Le véritable ministre des Finances, c'est le second lord de la Trésorerie, le *Chancelier de l'Echiquier*. C'est lui qui est personnellement responsable devant les Chambres de toute l'administration de la Trésorerie. Il prépare le budget, dirige et contrôle l'ensemble de l'administration financière du Royaume. Il doit toujours être choisi parmi les membres de la Chambre des Communes.

Quant aux *junior lords*, Canning disait d'eux que « leur rôle consiste à faire une Chambre, à garder une Chambre et à applaudir les ministres ». Ce sont des

Quatre d'entre eux, les *naval lords*, appartiennent à la marine ; le cinquième, *civil lord*, est choisi parmi les membres du Parlement.

Le premier lord de l'Amirauté fait toujours partie du Cabinet, et est investi, en réalité, de la plénitude de l'autorité sur ses collègues. Il n'est jamais choisi parmi les marins, mais parmi les membres de l'une des deux Chambres. Tout le personnel de la marine est placé sous ses ordres ; en revanche, il se trouve légalement subordonné au secrétaire d'Etat de la Guerre.

Deux secrétaires, l'un permanent, l'autre parlementaire, assistent le premier lord de l'amirauté dans l'exercice de ses fonctions de ministre de la Marine.

Les cinq départements de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Guerre, des Colonies et de l'Inde sont dirigés par des secrétaires d'Etat.

Le secrétaire d'Etat de l'Intérieur (*secretary of state for the home department*) est loin d'avoir des attributions aussi étendues que celles de notre ministre de l'Intérieur. D'une part, en effet, en raison de la large décentralisation administrative qui existe en Angleterre, les autorités locales ont une très grande indépendance ; d'autre part, les questions qui ressortiraient, par exemple, en France, à la direction de l'administration départementale et communale, sont de la compétence d'un département spécial, le *Local government board*. Le *Home-Office* est particulièrement chargé de veiller au maintien de l'ordre public et de la tranquillité du pays. Le secrétaire d'Etat de l'Intérieur a

un droit spécial de contrôle sur la police de Londres.

L'organisation du *Foreign office* diffère peu de celle de notre ministère des Affaires étrangères. Ce département est chargé des relations internationales, de la négociation des traités et de la direction du personnel diplomatique et consulaire, personnel proportionnellement moins nombreux que notre personnel français, mais rémunéré par des traitements d'activité et des pensions de retraite d'un chiffre beaucoup plus élevé qu'en France. Le *Foreign office* a, en outre, dans ses attributions, le gouvernement de Chypre et de Zanzibar.

Il est de tradition en Angleterre de confier le ministère des Affaires étrangères à un pair, qui est le *leader* de la Chambre des Lords.

Le secrétaire d'Etat pour le département de la Guerre (*War department* ou *War office*) est chargé de régler toutes les questions politiques et financières qui intéressent l'armée.

Il est à remarquer que l'effectif de l'armée active n'est jamais voté que pour un an. Les lois conservatrices de la discipline militaire (*Mutiny Act*) doivent, pour garder leur force légale, être, chaque année, l'objet d'un vote nouveau du Parlement.

La législation anglaise pose le principe que tout sujet britannique est tenu de prendre les armes pour la défense du pays lorsqu'il en est requis. En cas d'invasion étrangère, le souverain peut ordonner la levée en masse de tous les hommes valides, de 16 à 60 ans.

En temps normal, le recrutement de l'armée repose sur l'enrôlement volontaire. Les engagés reçoivent une somme d'argent dite « munificence » (*bounty*), et sont équipés aux frais de l'Etat. Ils doivent être âgés de 17 ans au moins, de 25 ans au plus. L'engagement est de 10 ans pour l'infanterie, de 12 ans pour les autres corps. En dehors de l'armée régulière, la Grande-Bretagne a des forces auxiliaires importantes, notamment la *milice*, force purement locale levée dans chaque comté et qui ne doit pas, à moins d'invasion étrangère, servir en dehors du comté, ainsi que la *yeomanry*, ou milice à cheval, et les corps francs dont la devise est : *Défense et non défi*.

La guerre du Transvaal a révélé les défectuosités des institutions militaires anglaises. Lord Roberts s'est fait l'apôtre d'une réforme qui tendrait à orienter l'Angleterre vers le service militaire obligatoire, mais l'opinion s'est montrée peu favorable aux sacrifices que réclament les impérialistes pour fortifier la défense nationale.

Les affaires coloniales sont confiées à deux secrétaires d'Etat, le secrétaire d'Etat des colonies et celui de l'Inde.

Les fonctions du secrétaire d'Etat des colonies (*Secretary of state for the Colonial department*) consistent principalement en une mission de contrôle général sur l'ensemble des possessions britanniques, la nomination des gouverneurs, l'approbation ou le rejet des lois votées par les parlements coloniaux, l'examen des mesures qui affectent la constitution des colonies ou leur dé-

fense, tant au point de vue militaire ou maritime qu'à celui des intérêts commerciaux et internationaux (1).

Hâtons-nous d'ajouter que la caractéristique de la politique coloniale de la Grande-Bretagne est d'adapter à la situation de chaque colonie des méthodes spéciales d'administration. Chacune de ses colonies apparaît à la mère-patrie comme un organisme vivant qu'il faut placer dans les conditions les plus favorables à son développement.

Un auteur anglais, M. Caldecott (2), n'a pas relevé moins de 40 régimes politiques différents pour l'immense empire colonial du Royaume-Uni. Il convient au moins de répartir les colonies anglaises en trois grandes catégories :

1° Les colonies de la Couronne, (*crown colonies*), qui sont gouvernées et administrées par les agents directs du gouvernement métropolitain et qui ne possèdent pas d'institutions électives ;

2° Les colonies à gouvernement mi-responsable, (*colonies of semi-responsible government*), qui élisent des assemblées politiques, mais où le pouvoir exécutif est exclusivement entre les mains du représentant de la métropole et où la validité des décisions adoptées par les assemblées législatives est étroitement subordonnée à la sanction royale ;

(1) Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques.*

(2) *English colonisation and Empire.* V. dans l'*Avenir colonial de la France*, de M. E. Fallot, le très intéressant chapitre relatif aux colonies anglaises.

3° Les colonies indépendantes, (*colonies of responsible government* ou *self governing colonies*), ayant des institutions représentatives complètes avec ministère responsable devant les Chambres et pour lesquelles le lien de subordination à la métropole ne consiste que dans la nomination du Gouverneur et dans son droit de *veto*, rarement exercé sur la législation.

Certaines de ces colonies ont été autorisées à se fédérer entre elles et à organiser un gouvernement commun. Telles sont, notamment, la « Puissance du Canada », *Dominion of Canada*, dotée d'un parlement fédéral et d'un gouvernement fédéral siégeant à Ottawa sous le haut contrôle d'un gouverneur général nommé par le Roi, et la Confédération d'Australie, *Commonwealth of Australia*, consacrant sur une base encore plus large l'autonomie toute républicaine des colonies australiennes (1).

(1) Nous rangerons :

Parmi les colonies de la Couronne, Ceylan, Maurice, et ses dépendances, les établissements des détroits, *Straits settlements*, c'est-à-dire, les îles Singapore, Pinang et Ding-ding dans le détroit de Malacca, Hong-Kong et ses dépendances, Labouan, les Fidji, la Jamaïque et les îles Turques, la Trinité et Tobago, Sierra-Leone, la Gambie, la Côte-d'Or, Lagos, les Falkland, le Honduras britannique, Gibraltar, Sainte-Hélène, l'Ascension, le Bassoutoland, le Zoulouland, le Bechuanaland.

Parmi les colonies à gouvernement mi-responsable, les Bahamas, la Barbade, la Guyane anglaise, les îles sous le Vent (*Leeward*), les îles du Vent (*Windward*), les Bermudes, Natal et Malte.

Parmi les colonies indépendantes, le Canada, Terre-Neuve, la Nouvelle Galles du Sud, Victoria, l'Australie du Sud, la

Le secrétaire d'Etat de l'Inde (*Secretary of state for the Indian department*) est spécialement chargé des affaires concernant l'immense empire asiatique de l'Angleterre. L'administration locale est confiée à un gouverneur général ou vice-roi, assisté d'un conseil de cinq membres, dont deux sont nommés par le Souverain et trois directement par le secrétaire d'Etat de l'Inde. Un gouverneur est à la tête de chacune des cinq présidences : Bengale, Madras, Bombay, Pendjab et les provinces du Nord-Ouest. Tous ces fonctionnaires sont nommés par la Couronne, sur la proposition du secrétaire d'Etat.

Il n'existe pas dans l'Inde de parlement local. L'Empire britannique n'admet les institutions représentatives que dans les pays où il n'y a pas de compétitions de races et de civilisation. Il a considéré qu'il serait dangereux de conférer des droits politiques à des indigènes que tout sépare des traditions européennes ; il a voulu que l'administration recrutée avec un soin particulier, merveilleusement préparée à sa mission par des études approfondies, restât toute-puissante pour gouverner l'Inde au mieux de ses intérêts et de la plus grande prospérité de l'Empire, car, suivant la parole de John Bright, « l'Angleterre ne tirera profit de sa colonie qu'en cherchant d'abord l'intérêt de l'Inde, *the good of England must come through the Channel of the good of India* ».

Tasmanie, le Queensland, la Nouvelle Zélande, l'Australie, le Cap de Bonne-Espérance.

Des constitutions devant assurer leur indépendance viennent d'être accordées aux nouvelles colonies de l'Afrique du Sud, Orange et Transvaal.

Les services de l'Agriculture, du Commerce, de l'Instruction publique sont confiés à des comités du Conseil privé ou *boards*, dont les présidents exercent, en fait, les attributions de ministres.

Il y a, actuellement, un titulaire spécialement chargé du ministère de l'Agriculture et des pêcheries (*Board of agriculture and fisheries*). Pendant de longues années il avait été de tradition de faire présider le *board* ou comité de l'Agriculture par le Chancelier du duché de Lancaster, qui consacrait à l'étude des questions agricoles les loisirs d'une situation purement honorifique.

Le comité du Commerce (*Board of trade*) est composé d'un président, du lord Haut Chancelier, du premier lord de la Trésorerie, des cinq secrétaires d'Etat, du *Speaker* de la Chambre des Communes. En fait, tous ces membres ne se réunissent jamais et l'administration est dirigée par le président qui, sous la qualification de *president of the board of trade* est le ministre du Commerce de l'Angleterre.

Les attributions du comité d'Education d'abord très modestes, se sont singulièrement accrues au cours de ces dernières années.

Depuis le 1er avril 1900, il centralise la direction de tout l'enseignement secondaire et primaire.

L'enseignement secondaire est donné dans les grandes écoles publiques (*great public schools*), comme Eton, Harrow, Rugby, dans les écoles locales dotées ou écoles de grammaire (*grammar schools*), entretenues avec les revenus de fondations, et dans les écoles privées (*private schools*).

Jusqu'en 1870, l'Etat avait abandonné à l'initiative privée l'enseignement primaire. Le *Forster-Act* de 1870 a institué, à côté des anciennes écoles libres dites volontaires (*voluntary schools*), presque toutes à caractère confessionnel anglican, des écoles officielles (*boards schools*), administrées par des conseils scolaires (*school-boards*), sous le contrôle du Comité d'éducation.

Tous les enfants de 5 à 13 ans sont tenus de fréquenter l'école et, aux termes de la clause *Cowper Temple* ou *clause de conscience*, l'enseignement doit être dégagé de toute préoccupation confessionnelle.

En 1904, le ministère conservateur supprima toute distinction entre les deux groupes d'écoles, volontaires ou officielles, accordant une égale subvention aux anciennes écoles de l'administration et à toutes les écoles libres anglicanes. Les non-conformistes élevèrent des protestations très vives à l'idée que les milliers d'écoles de l'Eglise anglicane allaient bénéficier de taxes locales prélevées sur les sujets anglais de toutes les confessions.

Une des premières mesures de la majorité libérale de la Chambre des Communes a été de substituer à l'*Education-act* de 1902, l'*Education-bill*, voté sur la motion du président du comité d'Education, M. Birrell. Les principales dispositions de cet acte législatif pouvaient se résumer ainsi : plus de subventions publiques aux écoles confessionnelles, l'enseignement laïque seul obligatoire, la tutelle de plus en plus étroite du *Board of education* sur l'enseignement de l'Etat. L'*Edu-*

cation-bill s'est heurté à l'opposition de la Chambre des lords et a été provisoirement retiré.

« Je regrette, a déclaré le Roi dans son discours aux Chambres, que, malgré l'attention soutenue que vous avez accordée à l'amélioration de l'enseignement primaire et secondaire, vous n'ayez pas réglé des difficultés qui rendent ce problème compliqué. »

Le comité d'Education a, dans ses attributions, avec les écoles d'arts et de sciences, l'école des mines et les musées.

L'enseignement supérieur est donné dans les Universités, qui jouissent d'une autonomie complète (1).

La surveillance et le contrôle des assemblées locales, conseils de comtés et de districts et assemblées des paroisses, sont confiés au *President of the local government board*, qui a dans son ressort les services de l'hygiène, de la salubrité, de la voirie et l'immense service de

(1) Au chapitre suivant, nous donnerons quelques indications sommaires sur l'organisation des Universités en spécifiant les conditions dans lesquelles elles élisent leurs représentants au Parlement. Elles confèrent, après examens passés sur leurs programmes respectifs, le baccalauréat, la maitrise (licence), et le doctorat ès-arts (lettres), ès-sciences, en droit, en médecine et en divinité (théologie). Ces grades, relativement faciles à conquérir, n'ont qu'une utilité pratique assez restreinte. D'une part, en effet, ils ne sont pas exigés pour les fonctions publiques ; d'autre part, ils ne suffisent pas pour l'exercice des professions libérales. Des examens d'aptitude spéciale ouvrent les différentes carrières.

l'assistance publique, alimenté par « la taxe des pauvres ».

Le *Post master general* dirige les postes et télégraphes.

Les travaux et bâtiments publics *(public works and buildings)* relèvent d'un Conseil composé d'un premier commissaire, de tous les secrétaires d'Etat et du président du Comité du commerce (*board of trade*). En fait, ce Conseil ne s'assemble jamais et c'est le premier commissaire (*first Commissionner of public works and buildings*), qui est le seul maître de cette administration.

Les deux services des postes et des travaux publics sont sous l'autorité nominale de la Trésorerie.

Bien que le souverain soit en Angleterre le chef religieux de l'Eglise nationale anglicane, il n'existe pas dans la monarchie britannique de ministère des Cultes. Les seuls fonctionnaires civils qui aient qualité pour s'ingérer dans les affaires ecclésiastiques sont les commissaires des propriétés ecclésiastiques (*Church estates commissionners*). Ils ont pour mission de présenter au souverain *en conseil* les projets de réformes à introduire dans l'Eglise ; leurs propositions, lorsqu'elles sont ratifiées par le Conseil privé, ont force de loi. Ils s'occupent des changements de circonscriptions, des créations d'évêchés, des réunions ou divisions de paroisses, des suppressions de canonicats, doyennés et sinécures, de la fixation du traitement des évêques ; ils administrent les fonds communs des paroisses.

L'Eglise officielle anglicane constitue, du reste, un

véritable Etat dans l'Etat. Richement apanagée, elle a, pour subvenir à ses dépenses, en dehors de revenus opulents, deux sortes d'impôts, les dimes (*tithes*), qui servent de rémunération aux ministres du culte, et les taxes d'Eglise (*church rates*), destinées à l'entretien et à la construction des édifices religieux. A la tête du corps de l'Eglise nationale est un Parlement ecclésiastique appelé *Convocation* ou *Synode*. C'est une assemblée des Etats spirituels du Royaume dans les deux provinces ecclésiastiques de Cantorbéry et d'York. Elle est divisée en deux Chambres, la première composée des évêques, la seconde composée des délégués des chapitres. Le Synode ne peut se réunir sans l'assentiment du Souverain, dont l'approbation est nécessaire pour la validité de ses décisions.

L'Eglise nationale d'Ecosse est l'Eglise presbytérienne établie en 1689 et dont le gouvernement est, on le sait, essentiellement républicain. Tous les ministres du culte sont égaux et avec le concours d'anciens (*elders*), représentant les presbytères, les bourgs et les universités, pourvoient aux intérêts ecclésiastiques. La Couronne est représentée auprès de l'assemblée annuelle presbytérienne par un Lord Haut Commissaire qui assiste aux réunions et transmet les communications du Souverain.

Les cultes dissidents ne sont pas subventionnés. Ils sont extrêmement nombreux et prospèrent, pour la plupart, grâce à la générosité des fidèles.

Nous devons compléter cette étude sur l'organisation gouvernementale du Royaume-Uni en ajoutant que

les affaires d'Ecosse et d'Irlande sont, en partie, dirigées par des départements spéciaux.

Depuis 1885, il existe un secrétaire pour l'Ecosse (*Secretary for Scotland*), remplissant les fonctions de ministre « spécialement chargé des affaires relatives à l'assistance publique, à la police, à l'instruction publique, aux pêcheries, aux prisons, aux foires et marchés, aux ponts et chaussées, à la navigation et aux taxes locales ». Il est assisté de deux légistes, le *Lord Advocate* et le *Solicitor general* pour l'Ecosse, tous deux choisis parmi les membres du barreau écossais faisant partie du Parlement.

L'Irlande est gouvernée par le lord lieutenant général ou vice-roi d'Irlande. Ce haut personnage, qui réside à Dublin, et reçoit un traitement de 500.000 francs, est toujours désigné parmi les membres de la Chambre des pairs et doit appartenir à la religion protestante. Il est investi, en ce qui concerne l'Irlande, d'une partie des pouvoirs réservés à la Couronne pour les autres régions du Royaume. C'est ainsi qu'il a le droit de grâce et même la faculté, dans les circonstances exceptionnellement graves, de suspendre le cours de la loi.

Près du lord lieutenant général siège un Conseil privé, composé de 60 membres.

Le secrétaire en chef pour l'Irlande est le premier ministre du vice-roi et est investi d'attributions considérables. En réalité, c'est lui qui administre, le rôle du lord lieutenant étant surtout représentatif. Il est choisi parmi les membres de la Chambre des Communes. Un *attorney general* et un *solicitor general* sont

les jurisconsultes de la Couronne en Irlande (1).

Les traitements alloués aux membres du Cabinet sont fort inégaux. Le lord Haut Chancelier reçoit 250.000 francs, savoir 150.000 francs comme président de la section de la Chancellerie de la Cour suprême de Londres et 100.000 francs comme président de la Chambre des Lords. Le premier lord de la Trésorerie, le Chancelier de l'Echiquier et les cinq secrétaires d'Etat reçoivent 125.000 francs ; le premier lord de l'Amirauté et le secrétaire en chef pour l'Irlande, 112.500 ; le *Post master general*, 62.000 francs ; les autres ministres 50.000 francs. Après trois ans de services, les ministres ont droit à une retraite de 50.000 francs. On leur donne le titre de très honorable, *right honourable* (2).

Mentionnons qu'à l'exception du premier lord de la Trésorerie, qui occupe à *Downing-street* une habitation modeste, et du premier lord de l'Amirauté, dont le palais à Whitehall n'a rien de somptueux, les membres du Cabinet ne sont pas, en Angleterre, logés aux frais de l'Etat. Les départements des Affaires étrangères, de l'Intérieur, des Colonies et de l'Inde sont installés dans un vaste bâtiment où ont été aménagés quelques salons communs pour les réceptions officielles.

Telle est, dans le Royaume-Uni, la constitution du pouvoir exécutif. Lorsqu'on cherche à se rendre compte du fonctionnement du Gouvernement anglais, on est

(1) FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*.

(2) Il ne faut pas confondre cette appellation avec celle de *Honourable*, réservée aux fils des lords.

frappé de cette double constatation ; que chaque parti, en arrivant au pouvoir, y amène son personnel politique et que, cependant, cette extrême mobilité du personnel politique n'exerce qu'une action restreinte sur la marche de l'administration.

Cela tient à ce que les ministres sont beaucoup moins des hommes d'affaires que des hommes d'État. C'est au Parlement que se dépense toute leur activité : elle a peu d'occasions de s'employer dans leur département ministériel.

Les ministres prennent une part très active, très laborieuse aux travaux des Chambres ; ils s'occupent, d'une façon secondaire, de leur service. Ils s'en déchargent sur leurs collaborateurs, le sous-secrétaire d'Etat parlementaire et le sous-secrétaire d'Etat permanent. Chaque ministre a, à côté de lui, un sous-secrétaire d'Etat politique choisi dans la Chambre à laquelle il n'appartient pas lui-même afin que les questions intéressant le département puissent être traitées dans les deux assemblées, car les ministres et sous-secrétaires d'Etat n'ont entrée qu'à la Chambre dont ils font partie. Au sous-secrétaire d'Etat politique, choisi par lui et spécialement investi de sa confiance, le ministre délègue la signature et le soin de recevoir. Quant à l'administration proprement dite, elle appartient au sous-secrétaire d'Etat permanent. Celui-là est un homme considérable et, dans la plus haute acception du mot, un professionnel, complètement indépendant des vicissitudes de la politique, « gardien vigilant de la tradition, répertoire vivant des précédents, connaissant également le personnel et les

affaires (1) ». Il est secondé par des *clerks* ou employés, fortement hiérarchisés, ayant fait toute leur carrière dans la même administration dont ils ont gravi successivement tous les échelons et, eux aussi, absolument étrangers à la politique. Grâce à l'excellente institution du sous-secrétaire d'Etat permanent et à la puissante organisation de l'administration, le ministre n'a pas à entrer dans le détail des questions courantes. Il n'administre pas, il contrôle un grand service public, ne traitant personnellement que les questions de nature à engager sa responsabilité devant les Chambres. On s'explique ainsi que les Anglais se préoccupent si peu de confier la direction de leurs ministères à des spécialistes. Jamais on ne voit un militaire présider au ministère de la Guerre, un marin à celui de la Marine, un colonial à celui des Colonies : rarement même on choisit pour diriger le ministère des Affaires Etrangères un diplomate de carrière. En Angleterre, au moins autant qu'en France, on pourrait s'étonner de l'absence de connaissances techniques chez les gouvernants, de la multiplicité des changements de ministres dans chaque département et de la diversité des fonctions que le même homme d'Etat se trouve successivement appelé à remplir ; mais, pour remédier à l'instabilité gouvernementale, qui produit chez nous de si funestes effets, les Anglais ont un double correctif : d'une part, la large décentralisation qui existe dans le Royaume-Uni et qui réduit sensiblement l'action ministérielle ; d'autre part, l'institution du sous-secrétaire d'Etat per-

(1) FRANQUEVILLE.

manent, du sous-secrétaire d'Etat de carrière. C'est ainsi que la pratique du Gouvernement peut devenir, sans danger pour les administrés, la meilleure des écoles où les hommes d'Etat apprennent à assurer, au nom de la Couronne, l'exécution des volontés que la Nation exprime par la voix du Parlement.

III

LE PARLEMENT

III

LE PARLEMENT

Nous diviserons, pour plus de clarté, notre étude du parlement britannique en deux parties.

Nous exposerons d'abord l'organisation du Parlement en traitant successivement de la composition de la Chambre des Lords et de la formation de la Chambre des Communes.

Nous indiquerons ensuite ses attributions en résumant l'ensemble des lois, coutumes et usages qui règlent le travail parlementaire.

ORGANISATION DU PARLEMENT

Chambre des Lords. — Chambre des Communes.

Chambre des Lords.

Les lords spirituels et les lords temporels. — Les lords héréditaires d'Angleterre, de la Grande-Bretagne et du Royaume-Uni. — Les lords représentants d'Ecosse et d'Irlande. — Les lords légistes. — Le président et les officiers de la Chambre Haute.

La Chambre des Lords a une origine et une organisation toutes féodales. Elle se compose de deux

éléments, les pairs spirituels et les pairs temporels.

Les pairs spirituels sont les deux archevêques anglais de Cantorbéry et d'York et vingt-quatre évêques anglais, tous appartenant à l'Eglise anglicane. Les deux archevêques (Cantorbéry et York) et les évêques de Londres, Durham et Winchester, sont pairs de droit. Ils ont pour collègues les vingt-et-un évêques anglais les plus anciens, qui prennent rang suivant la date de leur consécration. L'évêque de Sodor et Man siège, mais sans avoir le droit de vote. Depuis qu'Henri VIII a substitué en Angleterre à l'Eglise catholique l'Eglise établie (*established church*), « le roi et ses héritiers et successeurs sur le trône sont, aux termes de l'acte de 1535, acceptés et regardés comme seuls chefs suprêmes, sur la terre, de l'Eglise d'Angleterre ». C'est le Souverain qui nomme les archevêques et évêques et se trouve ainsi leur conférer la dignité et le rang de pairs spirituels, qu'ils tiennent de leur office.

Les *pairs temporels* sont les princes de la famille royale investis de la pairie, les lords tenant la pairie à titre héréditaire, les lords créés par le souverain, les lords dits *lords représentants* d'Ecosse et d'Irlande et les *lords légistes* ou *lords d'appel*.

On distingue parmi les lords héréditaires :

Les *pairs d'Angleterre*. Ce sont les descendants des anciens lords dont les pairies ont été créées depuis la conquête jusqu'au jour de la promulgation de l'acte d'union de l'Angleterre et de l'Ecosse en 1707.

Les *pairs de la Grande-Bretagne*. Ce sont les titulaires des pairies qui ont été créées à dater du jour de l'union de l'Angleterre avec l'Ecosse jusqu'à celui de

l'union de la Grande-Bretagne avec l'Irlande, c'est-à-dire de 1707 à 1800.

Les *pairs du Royaume-Uni.* Ce sont les titulaires de toutes les pairies conférées depuis l'union de la Grande-Bretagne avec l'Irlande, c'est-à-dire depuis le commencement du XIXe siècle.

Les pairies héréditaires sont créées par le Souverain. Les lettres patentes qui les instituent stipulent uniformément que le pair nouvellement créé « aura siège, place et voix dans le Parlement, ainsi que ses héritiers ». En général,la succession est limitée aux enfants mâles, « légitimement issus ou à naître du sang du nouveau pair » ; mais, pour les baronnies conférées par *writ*, la règle est que le titre doit « suivre le sang » et passer, à défaut d'enfants, aux frères et à leurs héritiers, à défaut de frères et de sœurs, aux oncles et à leurs héritiers. Les femmes ne succèdent qu'à défaut d'héritier mâle du même degré et les frères de demi-sang sont préférés aux sœurs de sang entier, mais les femmes sont elles-mêmes préférées aux hommes d'une génération plus éloignée (1). Lorsque les femmes se trouvent ainsi appelées à la pairie en vertu de leur droit héréditaire, elles ont le titre de *pairesses en leur propre droit* (*by her own right*). Ce titre les distingue des épouses des pairs, pour lesquelles la qualification de *lady* n'est qu'un titre de courtoisie. Les pairesses en leur propre droit ont le droit de vote à la Chambre Haute. Elles l'exercent par procuration et sans prendre séance.Leurs

(1) Sir Harris Nicolas, *The historic peerage.*

délégués peuvent n'être pas lords. Dans ce cas, ils n'or que le droit de voter, sans être autorisés à prendre paı aux discussions.

Les lords héréditaires n'ont entrée à la Chambı Haute qu'à l'âge de 21 ans.

A côté des lords héréditaires, siègent les *lords repré sentants* d'Ecosse et d'Irlande, qui tiennent leur droi non de l'hérédité, mais de l'élection par la noblesse d leur pays.

Antérieurement à son union avec l'Angleterre l'Ecosse avait son Parlement et l'on y comptai 145 pairs écossais. Il parut excessif de leur accorder tous entrée à la Chambre des Lords. Une distinctioı fut établie entre la qualité de pair et celle de membr du Parlement. L'article 23 de l'Acte d'union stipul que « tous les pairs d'Ecosse et ceux qui succéderont leurs honneurs et dignités seront désormais pairs d Grande-Bretagne et auront rang et préséance immé diatement après les pairs d'Angleterre de même ran et degré créés antérieurement à l'union et avant tou les pairs de Grande-Bretagne du même rang et degré qui pourront être ultérieurement créés » ; mais, en c qui concerne le droit de siéger au Parlement, il fu décidé que tous les pairs d'Ecosse s'assembleraient aı moment de l'élection de chaque Parlement, afin d choisir 16 d'entre eux pour représenter la pairie d'Ecoss à la Chambre des Lords. Ce sont les *Lords représentant d'Ecosse.*

De même que l'Ecosse, l'Irlande avait son Parlemen qui, au moment de l'Acte d'union, se composait d deux Chambres.

Tous les pairs irlandais conservèrent leurs titres et privilèges. Il fut décidé que le Souverain pourrait désormais créer un nouveau pair d'Irlande toutes les fois que trois des pairies existantes au moment de l'union seraient éteintes, et que le nombre des pairs d'Irlande serait toujours, au minimum, fixé à cent. Les pairs d'Irlande devaient choisir 28 d'entre eux pour représenter la pairie d'Irlande à la Chambre des Lords. Les pairs représentants d'Irlande sont élus à vie.

Enfin, il existe une dernière catégorie — d'ailleurs, fort restreinte — de pairs temporels, les *pairs légistes*. Une loi du 11 août 1876 a autorisé le Souverain à investir du droit de siéger à la Chambre des Lords 4 *pairs légistes* ou *lords d'appel ordinaires*, choisis parmi les titulaires des hautes charges de justice. Ces lords prennent séance à la Chambre Haute en qualité de barons, mais seulement pendant la durée de leurs fonctions. Lors de leur mise à la retraite, ils conservent leur titre, mais cessent d'être membres du Parlement.

En résumé, parmi les lords temporels, les uns, les lords d'Angleterre, de Grande-Bretagne et du Royaume-Uni, tiennent leur droit de l'hérédité ; les autres, lords représentants d'Ecosse et d'Irlande, tiennent leur droit de l'élection, les premiers pour la durée de la législature de la Chambre des Communes, les seconds à vie ; enfin le droit des pairs légistes est lié à l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

Les contestations relatives aux élections des pairs d'Ecosse et d'Irlande sont jugées par la Chambre des Lords.

Les pairs peuvent voter, soit par eux-mêmes, soit pa procuration.

Les pairs et pairesses ont le privilège de n'être jugé que par la Chambre des Lords pour tous les cas d trahison ou de félonie. Ils ne peuvent perdre leurs titre que par la dégradation. Ils sont couverts par l'inviola bilité parlementaire.

Aucune indemnité ne leur est allouée.

Nous avons indiqué déjà que le Haut Chancelier étai de droit, président de la Chambre des Lords. Il ne fa pas nécessairement partie de l'assemblée qu'il présid et, s'il n'a pas été élevé à la pairie, il ne prend pas pa aux votes. Sa voix, d'ailleurs, n'est jamais prépond rante. Il ne peut ni ajourner la Chambre ni se rendre sc organe sans demander l'assentiment des lords. Signa lons enfin cette curieuse particularité que le *woolsac* ou siège de laine du président, est réputé situé e dehors de la Chambre, de telle sorte que si le Chanc lier veut prendre la parole, il doit se lever et s'avanc jusqu'au premier banc des ducs.

Les lords choisissent, pour chaque session, un prés dent des Comités (*chairman of committees*) qui prési la Chambre lorsqu'elle se forme en Comité (1).

Les principaux officiers de la Chambre des Lor sont : le clerk ou secrétaire du Parlement (*clerk of t Parliament*), nommé par le souverain ; le *clerk assistar* nommé par le Chancelier et un certain nombre d'autr *clerks*, qui rédigent les procès-verbaux, conservent l minutes des délibérations et assurent le service d

(1) Il reçoit un traitement de 62 500 fr.

impressions (1). L'huissier de la *verge noire* ou *jarretière* fait le service de la Chambre et nomme les agents inférieurs. Le sergent d'armes, placé sous les ordres du Chancelier, porte la masse de la Chambre (2).

L'indépendance de la Chambre des Lords est absolue, puisque cette assemblée ne peut être dissoute et que nul ne peut priver les pairs de leur droit de siéger au Parlement. Il semble, dans ces conditions, que la Chambre des Lords soit presque omnipotente et qu'il dépende d'elle de se mettre en opposition, si elle le juge convenable, avec les vœux les plus nettement exprimés par le pays et de paralyser l'œuvre législative de la Chambre des Communes ; mais cette omnipotence apparente se trouve singulièrement réduite par la prérogative réservée à la Couronne de nommer un nombre illimité de pairs (3). « Le roi, disait lord Lyndhurst, pourrait élever à la pairie tout un bataillon de la garde ». C'est là, sans doute un *summum jus*, mais, exercé avec la discrétion nécessaire, sur l'avis de ministres qui jouissent de la confiance du Parlement et du pays, il constitue un moyen efficace d'avoir raison des résistances injustifiées de la Chambre Haute lorsque, suivant la parole de lord Grey (4) « l'opinion du

(1) Tous ces fonctionnaires sont très largement rémunérés. Ils ont droit au logement et à un traitement fixé à 100 000 fr. pour le clerk du Parlement et à 62 500 fr. pour le clerk assistant. La retraite est de 50 000 fr. et de 37 500 fr.

(2) Son traitement est de 37 500 fr. FRANQUEVILLE.

(3) Le nombre des membres de la Chambre des Lords est actuellement de 613.

(4) Correspondance de Guillaume IV et de lord Grey 13 janvier 1832.

peuple fortement et généralement exprimée s'est id
tifiée avec celle de la Chambre des Communes ».
faculté d'obtenir du Souverain la création de nouve
pairs pour modifier la majorité de la Haute Asseml
donne au Gouvernement, contre la Chambre des Loi
une arme semblable à celle dont il dispose vis-à-
de la Chambre des Communes avec le droit de di:
lution.

Depuis l'avènement au pouvoir du cabinet Camp
Bannerman, depuis surtout le rejet de l'*Education-*
par la Chambre Haute, la situation est très ten
entre la Chambre des Communes et les Lords.

« *Mend or end*, transformation ou fin de la Cham
des Lords, » tel devient le cri de guerre du parti
pulaire.

La situation est fort grave pour la Haute Asse
blée. Si elle fait preuve d'activité, elle est menacée
les Communes; si elle se réduit à une inaction compl
elle se suicide elle-même.

Chambre des Communes.

La composition de la Chambre des Communes. — La durée du mandat législatif. — Les éligibles. — Les circonscriptions électorales. — Les électeurs. — Les élections. — Les mesures contre la corruption électorale. — Le président et les officiers de la Chambre des Communes.

La Chambre des Communes se compose de 670 membres, 495 pour l'Angleterre et le pays de Galles, 72 pour l'Ecosse, 103 pour l'Irlande.

Elle est élue pour sept ans et se renouvelle intégralement.

La Couronne a le droit de dissolution. Il est d'usage que la Chambre soit dissoute, au plus tard, après l'avant-dernière session de la législature.

Une particularité originale est que les membres de la Chambre des Communes ne peuvent se démettre de leur mandat ; ils en sont déchus, sauf à se soumettre à réélection, lorsqu'ils acceptent une fonction publique salariée, même celle de ministre ou de sous-secrétaire d'Etat.

De même que les lords, ils sont couverts par l'inviolabilité parlementaire et ne peuvent, sauf au cas de flagrant délit, être arrêtés pendant la durée des sessions sans l'autorisation de la Chambre.

En principe, tout citoyen âgé de 21 ans et jouissant de ses droits électoraux est éligible à la Chambre des Communes.

Par exception, ne peuvent être élus :

Les étrangers naturalisés, lorsque le droit d'éligi
lité ne leur a pas été spécialement conféré par acte
Parlement ;

Les juges des Cours supérieures, des Cours de co
et des Cours de police ;

Les avocats investis du mandat de procéder à la
vision des listes électorales (*barristers*) ;

Les membres du clergé, anglican ou catholique ;

Les individus proscrits par les Cours criminelles
convaincus de trahison ou de félonie ;

Les candidats convaincus de manœuvres électo
illicites ;

Les fonctionnaires des comtés, cités ou bourgs
le ressort où ils exercent leurs fonctions ;

Les personnes employées à la perception des
créées depuis 1692 ou occupant des emplois rétri
par la Couronne et établis depuis 1705 ;

Les pensionnaires de l'Etat ;

Les agents de l'armée ;

Les fournisseurs du Gouvernement, sauf quelqu
exceptions.

Les pairs sont exclus de la Chambre des Commun
(à l'exception des pairs non représentants d'Irlanc
s'ils sont élus par un collège de la Grande-Bretagne)

Ajoutons que si, en principe, la loi assure à tous l
citoyens jouissant de leurs droits électoraux l'éligibil
à la Chambre des Communes, l'accès du Parleme
est, en fait, rendu fort difficile pour quiconque
jouit pas d'une large aisance. La vie est très coûteu
à Londres. L'absence de fortune entraîne l'impossi
lité d'accepter un mandat législatif, aucune indemn

n'étant allouée aux députés. A diverses reprises, le parti radical a réclamé l'allocation de l'indemnité parlementaire pour les représentants du peuple anglais. Une proposition en ce sens a été présentée, le 7 mars 1906, par M. W.-H. Lever, appuyée par le premier ministre, Sir Campbell Bannerman, et adoptée à 253 voix de majorité, mais elle paraît devoir se heurter à l'opposition irréductible de la Chambre des Lords.

Tout membre des Communes régulièrement élu peut être expulsé pour « mauvaise conduite, *bad behaviour* ».

Nous avons vu qu'aux termes d'une législation fort ancienne, les membres de la Chambre des Communes étaient élus par trois sortes de pouvoirs locaux : les assemblées des comtés, les corporations des bourgs et les universités. Antérieurement à la réforme électorale réalisée en 1884 (*Representation of the people act*), les comtés se trouvaient élire un député à raison de 78.000 habitants, les bourgs un député à raison de 41.200 habitants, soit une moyenne d'un représentant par 54.200 âmes. La loi électorale nouvelle a retiré le droit de représentation aux bourgs comptant moins de 15.000 habitants ; elle a conservé un député seulement à ceux dont la population est inférieure à 50.000 âmes et elle a attribué un siège législatif en plus par 50.000 ou par 60.000 habitants aux bourgs dont la population atteint 165.000 âmes ou excède ce chiffre. Les comtés ont été répartis en circonscriptions élisant un député à raison de 50.000 âmes. La conséquence de la réforme a été d'attribuer 377 députés aux comtés,

284 aux bourgs, 9 aux Universités. Il existe 643 circonscriptions pour élire 670 membres de la Chambre des Communes. Il est donc permis de dire qu'en règle générale il y a, dans le Royaume-Uni, un député pour 50.000 habitants et que, sauf dans 24 bourgs et 3 Universités qui nomment au scrutin de liste deux députés, le vote a lieu au scrutin uninominal.

Il faut, pour jouir du droit de suffrage, être âgé de 21 ans, avoir la qualité de sujet anglais et justifier que l'on se trouve dans l'une ou l'autre des conditions suivantes :

a) Etre propriétaire d'une maison dans un bourg ou dans un comté (*householder*) ;

b) Etre locataire d'une maison ou d'un appartement depuis un an, au loyer de 250 francs (*lodger*) ;

c) Si l'on ne paye pas de loyer, occuper un immeuble en vertu d'une fonction ou d'un emploi, pourvu que l'on ne se trouve pas sous la dépendance de personnes habitant le même domicile. C'est ce qu'on appelle la *service franchise*. Elle a été introduite dans la loi électorale de 1884 (*Representation of the people act*), afin de conférer l'électorat non seulement à ceux qui habitent des maisons importantes, comme les fonctionnaires des grandes administrations, mais encore à tous les employés, si modestes soient-ils, pourvu qu'ils ne rentrent pas dans la catégorie des serviteurs à gages attachés à la personne.

d) Etre occupant, depuis un an, en qualité de propriétaire ou de locataire, d'une propriété quelconque, bâtie ou non bâtie, d'un revenu net de 250 francs (*occupation franchise*). Il n'est plus question ici d'une

habitation effective : tout local, tout terrain non bâti sont compris dans la désignation générale de la loi (*any land or tenement*).

e) Être bourgeois de la Cité de Londres ou membre d'une des corporations ou associations de la Cité avec six mois de résidence dans la Cité ou dans un rayon de 25 milles.

Il est à remarquer que la propriété immobilière ou la « franchise d'occupation », peuvent conférer le droit de vote dans plusieurs circonscriptions. C'est ce que l'on appelle le vote plural, *plural voting*, contre lequel de vives protestations se sont élevées dans le parti libéral. Il avait été aboli à la Chambre des Communes le 2 mai dernier, sur la motion de M. Lewis Harcourt, mais il a été maintenu par la Chambre des Lords.

N'ont point qualité pour voter, bien que réunissant les conditions ci-dessus spécifiées :

a) Les individus frappés d'incapacité légale, c'est-à-dire les aliénés, les idiots, les contumaces, ceux qui ont été condamnés pour faux témoignage, crime capital, corruption ou pression électorale ;

b) Ceux qui ont reçu des secours de la paroisse pendant l'année qui a précédé le vote ;

c) Les individus qui, six mois avant l'élection ou pendant l'élection, ont été, dans la circonscription, agents électoraux salariés (1).

(1) Nous verrons, en analysant les mesures législatives à l'aide desquelles les Anglais ont essayé de prévenir la corruption électorale, que chaque candidat est tenu d'avoir un « agent électoral », lequel a seul qualité pour régler les dépenses relatives à l'élection, dépenses qui ne doivent pas excéder un chiffre déterminé.

d) Enfin, les pairs du royaume, auxquels la loi refuse le droit de participer à l'élection des membres de la Chambre des Communes.

En nous occupant de la composition des assemblées administratives, nous constaterons que les femmes ont en Angleterre le droit de vote et d'éligibilité pour certaines commissions locales. A la suite d'une active campagne de Stuart Mill, de nombreuses motions ont été faites, durant ces dernières années, au Parlement, en faveur du droit de vote politique des femmes célibataires ou veuves justifiant des conditions spécifiées plus haut pour l'électorat, mais les réclamations des *suffragettes*, malgré l'agitation qu'elles ont cherché à propager, n'ont pas été accueillies.

En résumé, bien peu de citoyens anglais ne rentrent pas dans l'une quelconque des catégories que nous avons indiquées. Si l'Angleterre n'est pas arrivée au suffrage universel, la distance qui l'en sépare est peu considérable. Ce n'est plus, à proprement parler, le cens, c'est surtout l'habitation qui forme aujourd'hui la base du droit électoral. Les hommes d'Etat de la Grande-Bretagne ont voulu écarter les éléments nomades, dans la crainte qu'ils ne fussent une cause de perturbation sociale.

Nous avons dit que les Universités concouraient, avec les bourgs et les comtés, à la nomination de la Chambre des Communes. Les Universités d'Oxford, Cambridge et Dublin élisent chacune deux députés; l'Université de Londres a droit à un représentant; les Universités de Glasgow et d'Aberdeen réunies désignent un député. Le même privilège est exercé par le

Universités réunies d'Edimbourg et de Saint-André.

C'est une curieuse organisation que celle des Universités anglaises. Elles se composent d'une série de collèges, dont chacun est absolument indépendant, arrête librement ses règlements, administre à sa guise son riche patrimoine et forme une sorte de petite République. Chaque Université, avec ses milliers d'élèves, se gouverne elle-même par un Sénat, formé de tous les maîtres ès-arts, et divisé en deux Chambres, la *Convocation* et la *Congrégation*. Le Sénat élit le Chancelier de l'Université, choisi, en général, parmi les grands personnages du Royaume.

Les représentants des Universités au Parlement ne sont pas désignés partout dans des conditions uniformes. Tantôt, comme à Cambridge et à Oxford, les maîtres ès-arts (*masters of arts*) sont seuls électeurs, sans aucune condition de cens ; tantôt, comme à Dublin, les agrégés (*fellows*) et même les étudiants (*scholars*) sont admis à prendre part au scrutin.

Les listes électorales sont dressées dans le Royaume-Uni par les fonctionnaires désignés sous le nom d'*overseers*, inspecteurs des pauvres. Les citoyens ayant le droit de vote forment leur demande d'inscription du 31 juillet au 25 août. Les réclamations auxquelles peut donner lieu la confection des listes sont jugées par des avocats-reviseurs (*revising barristers*), choisis par le plus ancien des juges de circuit du ressort judiciaire parmi les membres du barreau comptant un long exercice de leur profession. Les *revising barristers* ne peuvent être ni membres du Parlement ni fonctionnaires du Gouvernement et, pendant dix-huit mois

dans la Grande-Bretagne, pendant huit mois en Irlande, ils ne peuvent être investis du mandat législatif dans la circonscription où ils ont procédé à la revision des listes électorales. Leurs décisions sont souveraines sur les points de fait ; sur les points de droit, il peut être interjeté appel devant la Haute-Cour.

Les élections générales ont lieu en vertu d'un ordre du Souverain ; les élections partielles en vertu d'un ordre du *Speaker* ou président de la Chambre des Communes. La loi désigne sous la qualification générale de *Returning Officer* le personnage auquel sont transmises les ordonnances relatives aux élections et qui est chargé de les renvoyer, après avoir inscrit à la suite le résultat des opérations électorales.

Pour les comtés, divisions de comté (*ridings*) et les villes formant elles-mêmes un comté, le *Returning Officer* est le *Sheriff* ; dans les bourgs, c'est, en général, le maire. La loi laisse au *Returning Officer* une certaine latitude pour la fixation de la date de l'élection, à la condition cependant que les électeurs soient réunis dans le délai de neuf jours pour les comtés, de quatre jours pour les bourgs. L'élection n'a pas lieu nécessairement à la même date dans toute l'étendue de la circonscription.

On distingue dans la procédure électorale anglaise la *nomination*, si l'élection n'est pas discutée, et le scrutin (*poll*), lorsque plusieurs candidats se trouvent en présence.

L'initiative de toute candidature appartient non pas aux candidats, mais aux électeurs. Tout candidat doit

être présenté par une déclaration que signent dix électeurs. Le premier d'entre eux (*proposer*) pose la candidature ; le second (*seconder*) l'appuie, les huit derniers affirment l'accepter.

Jusqu'en 1872, les élections offraient fort peu de garanties au point de vue de la liberté et de la sincérité du vote.

Ainsi que nous l'avons déjà brièvement indiqué, au jour fixé pour la nomination (*nomination day*), on élevait une plate-forme, désignée sous le nom populaire de *hustings*. Sur cette plate-forme prenaient place les candidats et leurs amis. La réunion avait lieu en plein air ou dans une salle publique ; y venait qui voulait et la foule assistait à la fête. Après que les candidats avaient été *proposés*, ils s'avançaient sur l'estrade et développaient leur programme. Alors se passaient des scènes indescriptibles, les grognements et les sifflets se confondant avec les hurrahs et les imprécations et les huées avec les tonnerres de bravos. Si le nombre des candidats n'excédait pas celui des députés à élire, le vote résultait de l'acclamation ; dans le cas contraire, le *Returning Officer* faisait procéder à l'élection à mains levées (*show of hands*).

Cet ancien mode d'élection, qu'ont immortalisé les dessins de Hogarth, a disparu depuis 1872. Les choses se passent aujourd'hui avec moins de pittoresque peut-être, mais avec plus de régularité.

A la date fixée pour la *nomination*, le *Returning Officer* reçoit les déclarations de candidatures signées des dix électeurs qui les proposent. Si, dans le délai de deux heures, le nombre des candidats présentés n'ex-

cède pas celui des députés à choisir, le *Returning Officer* les proclame élus.

Dans le cas contraire, il fixe à une date ultérieure l'élection qui devra avoir lieu au scrutin secret dans les diverses sections de vote déterminées par ses soins.

Des bulletins sont préparés d'après un modèle déterminé par la loi. Chacun d'eux est détaché d'un registre à souche. Les noms des candidats sont imprimés dans une colonne et, à la suite de chaque nom, est réservé un espace en blanc.

Au jour du vote, lorsqu'un électeur se présente, le président du bureau, désigné par le *Returning Officer*, vérifie s'il figure sur la liste de la section, frappe le bulletin qui lui est destiné d'un timbre apparent au verso comme au recto, inscrit sur le talon du bulletin le numéro de l'électeur, pointe son numéro sur la liste et lui remet son bulletin. L'électeur se rend alors dans l'un des compartiments disposés à l'extrémité de la salle opposée au bureau. Il y trouve un crayon, à l'aide duquel il marque une croix dans l'espace blanc laissé à la droite du nom du candidat pour lequel il entend voter. Cette formalité remplie, il dépose son bulletin plié dans l'urne, en présence du président.

Celui-ci peut marquer de la croix indiquant le vote les bulletins des illettrés, des infirmes, et des Israélites, si l'élection a lieu un samedi.

Lorsque le scrutin est clos, le président scelle l'urne, sur laquelle il appose son cachet, et la fait parvenir au *Returning Officer*, avec les procès-verbaux également scellés.

Toutes ces opérations ont lieu sous le contrôle des fondés de pouvoirs de chacun des candidats.

C'est le *Returning Officer* qui est chargé du recensement des votes. En présence des candidats, il procède à l'ouverture des urnes et au dépouillement des bulletins et proclame les élus.

La législation anglaise n'exige, pour la validité de l'élection, ni un nombre minimum de voix, ni la majorité absolue. Les candidats ayant réuni le plus grand nombre de suffrages sont élus, sans qu'il y ait jamais à procéder à un scrutin de ballottage.

Mentionnons que, d'après une vieille tradition, la veille du jour fixé pour l'élection, tous les soldats casernés dans la ville où doit avoir lieu le vote sont tenus de s'éloigner à la distance de deux milles au moins et ne doivent revenir que le lendemain du jour où les opérations électorales sont terminées.

Telles sont les formes suivant lesquelles sont désignés les membres de la Chambre des Communes. Les candidats agissent sur les masses par les réunions ou *meetings*, sur les individus par la visite électorale, le *canvass* ou *canvassing*. Les Anglais n'ont rien à nous envier sous le rapport de l'ardeur des luttes politiques. « J'engage ceux de mes compatriotes qui parlent du flegme britannique et de l'absence de passion chez les Anglais, écrit M. de Franqueville, à suivre une campagne électorale pour se rendre compte de la réalité. L'assistance n'est pas seulement passionnée : elle est vibrante. Un mot, un geste, un nom lui arrachent tour à tour des *hurrahs*, des trépignements frénétiques, de longs et sourds grognements. Si la parole est puis-

sante, l'assemblée frémit sous le souffle de l'orateur : elle se lève d'un bond ; les mains, les chapeaux, les mouchoirs s'agitent. » Tout le monde se mêle des élections en Angleterre ; il n'est pas jusqu'aux femmes qui ne prêtent dans la campagne un concours particulièrement efficace. Il n'est pas rare de voir la femme du candidat parcourir avec lui la circonscription et, au besoin, prendre elle-même la parole dans les *meetings*, en arborant à son corsage les couleurs du parti. Qui ne se souvient des assauts d'éloquence de Mme Gladstone et de lady Churchill ?

Les journaux sont distribués à profusion ; les moyens de propagande se multiplient ; l'un des plus appréciés est l'image ; on affiche et on distribue des quantités de gravures ; l'exécution en est plus ou moins soignée, mais elles traduisent, sous une forme parfois saisissante, une idée accessible à l'esprit des masses populaires, « qui comprennent les couleurs et non les nuances (1) ». Ces images prennent parfois des proportions colossales ; tantôt ce sont des transparents atteignant la hauteur d'une maison ; tantôt ce sont d'immenses pancartes que des hommes *sandwiches*, font circuler à travers les chaussées.

Les élections, au surplus, sont préparées de longue main. De nombreuses associations, divisées en comités et en sous-comités, étendent sur tout le pays le réseau de leurs fédérations.

Pour le parti conservateur, citons principalement

(1) FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques.*

l'*Union nationale des Associations conservatrices* dont le Comité central est en rapports suivis avec cinq cents associations locales, et la célèbre Ligue des primevères, *Primerose League*, dont le nom a été emprunté à la Fleur préférée de l'ancien leader du parti, lord Beaconsfield.

La *Primerose League*, où les nobles dames de l'aristocratie anglaise jouent un grand rôle, s'occupe très activement d'enrégimenter les électeurs conservateurs. Toute maison est visitée, tout électeur est connu, surveillé, dirigé (1). On groupe les ouvriers, les artisans, les paysans dans des réunions où les conférences, la musique, les distractions mondaines sont mises à contribution au profit de la pure doctrine *tory*.

Aux forces conservatrices, les radicaux et les libéraux ont opposé la puissante Association libérale de Birmingham, *Birmingham liberal association*, dont l'âme a été jadis M. Joseph Chamberlain, l'Association du Nord-Ouest ou *North-West Manchester liberal Association* et la *Fédération libérale des femmes*, fondée par Mme Gladstone, société qui, à l'exemple de la *Primerose League*, comprend des membres des deux sexes.

Enfin, le parti ouvrier socialiste (*labour party*) a constitué, sous l'impulsion d'un disciple de Marx, Hyndman, la fédération sociale démocratique, *social federation*, dont s'est détachée en 1883, la société Fabienne, *Fabian Society*. Empruntant son nom au souvenir classique de « Fabius le temporisateur », elle tra-

(1) Franqueville.

vaille à imprégner, *permeate*, les partis politiques d'idées socialistes.

La préparation des élections est l'œuvre continue de ces diverses associations fortement constituées et hiérarchisées.

Plus les luttes électorales sont ardentes dans un pays, plus il importe de prendre des mesures efficaces pour assurer la sincérité du scrutin.

Les Anglais ont fait dans ce but des efforts qu'il est intéressant d'étudier.

La Chambre des Communes, en aucun temps, n'a procédé à une vérification générale des pouvoirs de ses membres. Le principe général a toujours été que le candidat dont le nom avait été inscrit par le *Returning Officer* au verso du *writ* ordonnant l'élection, devait être tenu pour régulièrement élu. Au cas seulement de protestation, la Chambre devenait juge de la validité des opérations électorales. L'expérience a démontré quelle garantie insuffisante présente la justice des partis. Les *Communes* ont eu le mérite de s'arracher la tentation de rendre des arrêts suspects de partialité : elles ont renoncé à leur privilège et s'en sont dessaisies au profit de la magistrature.

Aux termes des lois de 1868 et de 1879 combinées, toute pétition contre la validité d'une élection est jugée par un tribunal composé de deux juges de la Haute-Cour de Londres. Ils instruisent les réclamations, entendent les témoins et les parties intéressées, en réfèrent, au besoin, à la Cour, s'il y a lieu à interprétation juridique, et enfin transmettent à la Chambre des Communes leur jugement motivé. S'ils sont en désac-

cord sur la validité de l'élection, le doute s'interprète en faveur de l'élu.

C'est surtout des accusations de corruption que les juges de la Haute-Cour ont à se préoccuper. La corruption a toujours joué un rôle néfaste dans les élections anglaises; nombreuses sont les mesures législatives qui ont eu pour objet de l'enrayer. Elles se divisent en mesures répressives et en mesures préventives, qui méritent de retenir l'attention.

Au point de vue répressif, des pénalités sérieuses sont prononcées contre ce que le législateur appelle les *illegal practices*. Elles sont énumérées avec un luxe minutieux de détails : distributions d'argent, de dons en nature, de boissons, transport des électeurs aux frais des candidats, fausses nouvelles, renseignements inexacts et malveillants, même sur « le caractère personnel et la conduite privée du candidat (1) », etc. Des amendes s'élevant de 250 à 2.500 francs répriment la corruption électorale (*treating*) ; la peine d'emprisonnement peut, en outre, être prononcée. Tout candidat reconnu coupable de corruption ou ayant employé des agents pour exercer la corruption à son profit ne peut, pendant sept ans, ni être élu député, ni remplir les droits d'électeur, ni occuper une fonction publique. Il est même arrivé que le Parlement, à la suite d'enquêtes ayant révélé des achats scandaleux de suffrages, ne s'est pas contenté de l'annulation des opérations électorales ; il a déclaré les circonscriptions déchues, pendant un temps déterminé, du droit d'être

(1) Loi du 7 juillet 1895.

représentées à la Chambre des Communes. C'est ce qui s'est produit, notamment, en 1882, pour les villes de Boston, Cantorbéry, Chester, Gloucester, Oxford et Sandwich.

La législation électorale anglaise édicte une série de mesures fort curieuses pour réglementer et renfermer dans de justes limites les dépenses en matière d'élections.

Toutes les dépenses qu'elles nécessitent, y compris le salaire des officiers publics chargés de présider au scrutin, sont à la charge des candidats. Ceux-ci ne peuvent faire aucun paiement (sauf pour leurs dépenses strictement personnelles, ne devant pas excéder 2.500 francs), que par l'intermédiaire d'un magistrat spécial désigné sous la qualification d'*électeur auditeur*, avec lequel doivent s'entendre les mandataires ou agents qu'ils ont choisis et dont ils ont notifié le nom et le domicile au *Returning Officer*. Toutes les réclamations pour frais d'élections doivent être envoyées, dans le délai d'un mois, aux agents électoraux et, dans le délai de deux mois, ceux-ci sont tenus de remettre à l'*électeur auditeur* un état complet des dépenses de l'élection. Cet état est publié par les soins du *Returning Officer*.

La loi fixe le tarif des dépenses électorales, leur taxe par le juge, la forme des réclamations. Citons les extraits suivants du tarif :

Bourgs. — Si le nombre des électeurs inscrits est inférieur à 2.000, le total des dépenses ne devra pas excéder 8.750 francs ; au-dessus de 2.000 électeurs. le tarif est de 9.500 francs, avec augmentation de

750 francs pour chaque millier d'électeurs en sus du chiffre de 3.000.

En Irlande, si le nombre des électeurs ne dépasse pas 500, les dépenses ne doivent pas s'élever au-dessus de 5.000 francs ; s'il est supérieur à 500 et inférieur à 1.000, la dépense pourra atteindre 6.250 francs ; s'il dépasse 1.000 et reste inférieur à 1.500, la dépense autorisée sera de 6. 875 francs.

Comtés. — Si le nombre des électeurs est inférieur à 2.000, la dépense autorisée sera de 16.250 francs en Angleterre et en Ecosse, de 13.500 francs en Irlande. La dépense pourra être augmentée de 1.500 francs en Angleterre et en Ecosse, de 1.000 francs en Irlande pour chaque millier d'électeurs au-dessus du chiffre de 2.000.

La loi prévoit le cas où plusieurs candidats s'associeraient pour subvenir aux frais d'une même lutte, dans une élection au scrutin de liste. Le maximum de dépenses autorisé est alors diminué d'un quart, si les candidats sont au nombre de deux, d'un tiers s'ils dépassent ce chiffre.

Nous venons de voir suivant quelles formes sont élus les membres de la Chambre des Communes désignés par le suffrage populaire. Dans les Universités, le scrutin a lieu sous la direction des autorités universitaires. Exceptionnellement, la loi admet le vote par correspondance. Il s'exerce dans les conditions suivantes : dès que la date de l'élection a été fixée par le *Returning Officer*, le citoyen jouissant de l'élection dans une Université doit inscrire son vote sur un bulletin, le signer et faire légaliser sa signature par un magistrat de sa

résidence. Il le transmet ensuite au Vice Chancelier de l'Université dans laquelle il est électeur ou à un mandataire, auquel il donne pouvoir de déposer son bulletin dans l'urne.

La Chambre des Communes choisit elle-même son président, qui prend le titre de *Speaker* ou orateur, sans doute parce que, dans les occasions solennelles, il porte la parole au nom de ses collègues.

Le *Speaker* est nommé, le jour même de la réunion du nouveau Parlement, pour toute la durée de la législature. Deux parrains proposent sa candidature au *Clerk* ou secrétaire de la Chambre, nommé par le Souverain, et, s'il y a contestation, il est procédé au vote. L'élection doit recevoir l'agrément de la Couronne. Pour l'obtenir, le *Speaker* se présente, le lendemain de sa nomination, à la barre de la Chambre des Lords et déclare que « les fidèles Communes de Sa Majesté, se conformant à l'ordre du Souverain et exerçant leur droit indéniable, ont élu un *Speaker* et sollicitent l'approbation royale ». Le lord Chancelier répond que « Sa Majesté l'a chargé d'assurer le *Speaker* élu, qu'Elle a pleine confiance dans ses talents, son zèle et sa capacité pour remplir les fonctions importantes auxquelles la Chambre des Communes vient de l'appeler » et il déclare, en vertu des pouvoirs conférés par la Couronne, que « Sa Majesté approuve et confirme la désignation faite par la Chambre des Communes ».

Le *Speaker* siège au fond de la salle, sur un fauteuil que surmonte un vaste dais. Il est vêtu d'une longue robe noire, et sa tête est ornée d'une énorme perruque.

Sur la table placée devant lui est posée la *masse*, que le sergent d'armes porte devant le *Speaker* dans toutes les cérémonies officielles. Il n'a point de sonnette ni même de couteau à papier pour réclamer le silence : au milieu des plus violents tumultes, il suffit qu'il se lève pour que chacun écoute et obéisse. C'est l'honneur des Chambres anglaises d'accueillir avec respect la moindre parole tombée de ses lèvres et de soutenir en toute occasion son autorité.

Le *Speaker* est un des plus hauts personnages du royaume. Il reçoit un traitement de 125.000 francs et occupe un logement fastueux dans l'enceinte du palais législatif. Il est généralement élevé à la pairie au moment où il quitte ses fonctions et il a droit à une retraite de 100.000 francs.

Nous verrons, en étudiant la procédure parlementaire, que la Chambre des Communes tient deux sortes de séances : tantôt, c'est l'assemblée elle-même qui siège, tantôt c'est « un comité de toute la Chambre ». Dans le premier cas, c'est le *Speaker* qui préside ; dans le second cas, c'est le *Chairman of committees*. Ce personnage, qui remplace le *Speaker* en cas d'absence, à titre de vice-président, est élu par ses collègues et sa nomination, à la différence de celle du *Speaker*, n'est pas soumise à l'approbation royale. Son traitement est de 37.500 francs.

Il n'y a pas à la Chambre des Communes de secrétaires élus parmi les membres de l'assemblée. Le *clerk* ou secrétaire de la Chambre des Communes est un fonctionnaire spécial, nommé à vie par le Souverain et qui reçoit un traitement de 50.000 francs. Il dresse

les procès-verbaux des séances, et signe les actes approuvés par le Parlement. Sous ses ordres sont deux *clerks* assistants, nommés par la Chambre sur la présentation du *Speaker* et recevant, le premier, un traitement de 37.500 francs, le second un traitement de 25.000 fr. Les *clerks* siègent en robe noire et en perruque, à une table en avant du fauteuil présidentiel, mais, « par respect de la hiérarchie », leur perruque est de moindre dimension que celle du *Speaker*.

Enfin, le sergent d'armes, choisi parmi les officiers supérieurs de l'armée et bénéficiant d'un traitement de 38.000 francs, est chargé de la police de la Chambre. La *masse* est confiée à sa garde.

Nous connaissons l'organisation du pouvoir législatif dans la monarchie britannique. Il nous reste à le voir à l'œuvre et à suivre le travail parlementaire.

ATTRIBUTIONS DU PARLEMENT

La procédure et le travail parlementaire.

Les séances de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes. — Les règlements et usages. — L'ouverture des sessions. — La discussion de l'Adresse. — Les bills privés et les bills publics. — La confection des lois. — Le Comité de la Chambre. — Le budget. — L'income-tax. — Le Parlement et le Cabinet. — La discipline des partis.

C'est à Westminster que siège le parlement britannique. Le splendide *hall* de l'ancien palais sert de vestibule au vaste édifice qui renferme les deux assemblées. A droite s'ouvre la chambre des Lords, luxueusement



décorée, à gauche la Chambre des Communes, plus austère et plus sombre.

Dans la Chambre des Lords, au fond, le trône royal, en avant duquel se trouve le *woolsack*, ou sac de laine servant de siège au président, le lord Haut Chancelier. Des deux côtés, de simples banquettes, sans pupitres ; en face du trône, la barre, où doivent se présenter, en certaines occasions, les Communes. Au-dessus des sièges des pairs, des galeries étroites et incommodes, réservées aux pairesses, au corps diplomatique, aux journalistes et au public, d'ailleurs peu nombreux.

La Chambre des Communes est beaucoup plus longue que large. Son exiguité contraste avec les proportions grandioses du palais législatif.

L'hémicycle contient un nombre de places insuffisant pour recevoir 670 députés. Ils se remplacent à tour de rôle ou se réfugient dans les tribunes latérales qui leur sont réservées. Au fond est l'immense fauteuil à dais du *speaker* et, un peu plus en avant, la table des *clerks*. De chaque côté, de longues banquettes, garnies de cuir, sans appuis ni pupitres.

Près de l'entrée, se tient le sergent d'armes.

Au premier étage, le fond de la salle forme une tribune grillée pour les dames ; vis-à-vis sont les places, fort restreintes, réservées au public.

En Angleterre, la publicité des séances des Chambres n'est pas une règle, mais une tolérance. En principe, aucun étranger au Parlement ne devrait assister aux séances ; on s'est peu à peu départi de cette rigueur et les dames elles-mêmes ont été admises à la condition

de voir sans être vues et de rester parquées dans une sorte de cage. Il n'est pas moins de mode à Londres, pour les dames appartenant à la haute société anglaise, de se rendre en grande toilette aux séances des Communes, à la sortie du théâtre. Il n'existe pas, en Angleterre, de *Journal Officiel* publiant le compte rendu des séances, mais la presse se charge de faire connaître, chaque jour, avec une précision remarquable, les débats parlementaires.

La Chambre des Lords siège quatre fois par semaine, les lundis, mardis, jeudis et vendredis. Les séances commencent à 4 heures de l'après-midi ; elles sont, généralement, de courte durée et peu suivies.

La Chambre des Communes a, chaque semaine, quatre séances de nuit et une séance de jour.

La séance de jour, qui a lieu le mercredi, s'ouvre à midi et se termine à 6 heures du soir. Les séances de nuit, qui ont lieu les lundis, mardis, jeudis et vendredis, commencent à 3 heures 3/4 dans l'après-midi, sont suspendues à 7 heures du soir, reprises à 9 heures et se prolongent parfois jusqu'au jour.

Les lords devraient siéger à la Chambre Haute en robe et conformément à l'ordre des préséances, mais cette règle n'est observée que pour les séances auxquelles assiste le Souverain. Les lords spirituels sont, habituellement, assis sur le premier banc à droite du trône ; les lords temporels se placent d'après leurs opinions politiques. Les membres du Cabinet occupent les premiers bancs de droite près des évêques, et les pairs de leur parti siègent du même côté ; ceux de l'opposition prennent place sur les bancs de gauche ; enfin,

les pairs dont les opinions ne sont pas nettement tranchées sont assis sur les bancs du centre (*cross benches*).

Aux Communes, le premier banc à droite du fauteuil du *Speaker*, le banc de la Trésorerie ((*treasury bench*) est réservé aux ministres et aux membres du Gouvernement ; celui qui fait face, à la gauche du *Speaker*, est occupé par le *leader* de l'opposition et les anciens ministres du même parti. Les autres députés n'ont pas de place marquée.

Les membres de la Chambre des Communes n'ont pas de costume officiel. Ils siègent le chapeau sur la tête ; certains d'entre eux placent volontiers leurs pieds sur les dossiers des bancs au-dessous du leur, tandis que d'autres s'étendent sur les banquettes pour dormir plus commodément (1). Il faut convenir que l'aspect de l'illustre assemblée n'a rien d'imposant.

Ni dans l'une ni dans l'autre des deux Chambres il n'existe de tribune pour les orateurs. Ceux-ci prennent la parole de leur place. Ils s'adressent au président, non à la Chambre et ne doivent jamais désigner un collègue par son nom propre. Tantôt ils indiquent sa fonction, tantôt la localité qu'il représente, tantôt seulement l'ordre dans lequel il a pris part à la discussion. « Le noble lord ou le très honorable *gentleman*, qui a parlé le dernier, l'avant-dernier, le deuxième avant-dernier, etc. »

Toutes les séances s'ouvrent par la prière, la lecture du Psaume LXVII, la récitation du *Pater noster* et l'invocation des grâces célestes pour la famille royale et

(1) Franqueville.

le Parlement. « Dieu Tout-Puissant, par qui seul règnent les rois et par qui seul les princes rendent la justice, de qui seul vient tout conseil, toute sagesse et toute intelligence, Tes indignes serviteurs, réunis ici en Ton nom, Te demandent très humblement de faire descendre sur eux Ta sagesse céleste, de les guider et de les diriger dans toutes leurs délibérations... ». Les prières sont dites à la Chambre des Lords par un évêque ou, si aucun évêque n'est présent, par un pair revêtu des ordres et, à leur défaut, par le lord Chancelier ou par tout autre pair. A la Chambre des Communes, la lecture des prières est faite par le chapelain du *Speaker* ou, à son défaut, par le *Speaker* lui-même.

Aussitôt après la prière, la séance commence, pourvu qu'il y ait présence dûment constatée de trois pairs à la Chambre des Lords, de quarante membres à la Chambre des Communes.

L'ouverture de la première session d'un Parlement donne lieu à un cérémonial assez compliqué. Ce sont d'interminables processions de la Chambre des Communes à la Chambre des Lords. Le lord Chancelier informe les deux assemblées réunies dans la salle des séances de la Chambre Haute que « Sa Majesté a nommé une commission chargée d'accomplir toutes les formalités nécessaires » et ajoute que « les motifs de la convocation du Parlement seront indiqués dès que les membres auront prêté serment et que la Chambre des communes aura élu son *Speaker* ».

La formule du serment, plusieurs fois modifiée, a été ainsi fixée depuis 1868 :

« Je jure que je serai fidèle et que je garderai vraie allégeance à Sa Majesté... (1) et à ses héritiers et successeurs, suivant la loi. Que Dieu me vienne en aide ! »

Le serment est prêté par les pairs et les *commoners* dans leurs Chambres respectives.

Lorsque cette formalité est remplie, que les Communes ont élu leur *Speaker*, que celui-ci a reçu, à la barre des lords, la double assurance que sa nomination a obtenu l'approbation royale et que Sa Majesté accorde aux *Commons* le « maintien des anciens et incontestés droits et privilèges », les deux Chambres sont invitées à se réunir pour entendre le discours du trône, qui marque le commencement des travaux législatifs. C'est l'exposé de la situation du Royaume-Uni et l'indication des mesures réclamées du Parlement. Le discours est lu tantôt par le Souverain lui-même, s'il fait en personne l'ouverture du Parlement, tantôt par le lord Haut Chancelier, tantôt par l'un des « lords commissaires » spécialement désignés à cet effet.

Les sessions ultérieures, au surplus, comme la session qui suit immédiatement les élections, sont toujours inaugurées par un discours de la Couronne.

Après la lecture du discours royal, les deux Chambres se réunissent séparément. Pour bien affirmer le privilège parlementaire de pouvoir délibérer, sans tenir compte des motifs de convocation indiqués par le Souverain, on lit d'abord un *bill* en première lecture, puis le lord Haut Chancelier, à la Chambre des Lords, et le *Speaker*, à la Chambre des Communes, informent leurs

(1) Les membres du Parlement ajoutent le nom du Roi ou de la Reine.

collègues « qu'il a plu à Sa Majesté d'adresser, du trône, un très gracieux discours aux deux Chambres, dont ils ont, pour être plus sûrs de l'exactitude, obtenu un exemplaire ». Ils en donnent une nouvelle communication et, immédiatement, deux membres choisis par le premier ministre, viennent successivement « proposer » et « seconder » la motion de présenter une adresse à Sa Majesté. A la Chambre des Communes, cette mission est ordinairement dévolue à deux jeunes membres nouvellement élus, qui font ainsi leur début oratoire (*maiden speech*). L'Adresse est une réponse, paragraphe par paragraphe, au discours du trône. Chacun de ces paragraphes est voté séparément et peut faire l'objet d'amendements qui donnent lieu souvent à d'assez longs et vifs débats.

Au début de chaque session, la Chambre des Communes désigne :

1° Le Comité du règlement (*select committee on standing orders*), composé de 11 membres et chargé de statuer sur la régularité de la procédure parlementaire ;

2° Le Comité de choix (*committee of selection*), composé du président du Comité de règlement et de 7 autres députés.

Le Comité de choix nomme 9 membres devant composer le Comité général des bills de chemins de fer et de canaux (*general committee on railway and canal bills*) et choisit les membres des commissions chargées d'examiner les bills privés.

Il est à remarquer, en effet, que le Parlement anglais possède, de temps immémorial, deux ordres d'attributions : les unes relatives aux affaires publiques, les

autres affectant les droits individuels ou collectifs de certains citoyens.

Pour les premières, le Parlement légifère, sans aucune ingérence des citoyens.

Pour les secondes, il fait œuvre à la fois d'administrateur, de législateur et de juge ; il statue à peu près comme une Cour de justice. Les promoteurs du bill privé jouent le rôle de demandeurs ; les adversaires le rôle de défendeurs ; il y a des avocats, des avoués, des plaidoiries, des enquêtes, une procédure minutieusement réglée, des formes prescrites à peine de nullité.

Ce sont surtout les bills publics ou lois d'intérêt général qui doivent retenir notre attention.

Mentionnons tout d'abord qu'un bill public d'une nature spéciale, le bill d'amnistie générale, peut être décrété par la Couronne en dehors de toute discussion parlementaire. Il suffit qu'il soit donné lecture du bill dans chacune des deux Chambres. Le Parlement répond par la formule suivante empruntée au vieux français : « les prélats, seigneurs et commons, en ce présent parliament assemblez, au nom de tous vos autres subjects, remercient très humblement Votre Majesté et prient Dieu vous donner, en santé, bonne vie et longue. » C'est un simple enregistrement.

Tous les autres bills doivent être présentés par un membre de l'une des Chambres. L'initiative appartient concurremment aux deux assemblées, mais, en fait, ainsi que nous l'avons indiqué déjà, la Chambre des lords ne l'exerce pas. Nous pourrions ajouter que, dans la pratique, ce sont surtout les membres du Gouvernement qui proposent et font aboutir les bills publics.

Le bill public est soumis, à la Chambre des Communes, à la formalité de trois lectures.

Après la première lecture, autorisée par la Chambre comme une prise en considération, le bill est imprimé et distribué, puis il est lu une seconde fois et l'on discute le principe de la mesure proposée. C'est une discussion générale.

Cette discussion terminée, la Chambre se constitue en *Comité* pour examiner les détails du projet. L'enlèvement de la *masse* indique la formation du Comité. C'est, en réalité, la séance qui continue, puisque le Comité se compose de toute la Chambre, *committee of the whole House*, mais le *Speaker* est remplacé par le président des Comités ou *Chairman* ; les membres présents deviennent moins nombreux ; la discussion revêt un ton moins solennel, plus pratique ; chacun s'exprime sans phrases, en homme d'affaires, prenant et reprenant la parole à plusieurs reprises, ce qui est interdit dans les séances générales.

Lorsque le bill a été entièrement discuté, la séance du Comité cesse. La masse est remise en place ; le *Speaker* remonte au fauteuil et le *Chairman* présente un rapport verbal sommaire pour faire connaître le texte du bill, avec ses amendements. La Chambre est alors appelée par le *Speaker* à voter sur le projet et sur les amendements que propose le Comité.

Les procédés suivis pour le vote diffèrent sensiblement de ceux usités dans nos Chambres françaises.

Le *Speaker* met successivement aux voix chaque disposition en invitant les membres présents à répondre par le cri « *Aye*, oui » ou « *No*, non ». C'est à lui à

juger dans quel sens les cris ont été les plus nombreux.

S'il y a doute, il est procédé au vote « par division ». Le *Speaker* donne au *clerk* l'ordre de tourner le sablier et aussitôt une cloche appelle dans la salle des séances les députés dispersés dans le palais législatif. Au bout de deux minutes, le sablier est vide. *Order, order*, prononce le *Speaker*, et toutes les portes conduisant à la Chambre et aux corridors sont simultanément fermées.

La question à résoudre est de nouveau posée. Tous les députés qui veulent voter *oui* passent derrière le fauteuil présidentiel, traversant le corridor ouest et rentrant dans la salle par la porte d'entrée. Ceux qui veulent voter *non* exécutent le mouvement inverse. Tandis qu'ils défilent dans le corridor (*lobby*), deux membres que le *Speaker* a désignés en qualité de scrutateurs (*tellers*) pointent les noms sur des listes imprimées et font ensuite l'addition des votants dans l'un ou l'autre sens. Il est permis de trouver ces modes de scrutin quelque peu primitifs.

Les votes par procuration n'ont jamais été admis à la Chambre des Communes, mais deux députés appartenant à des partis différents et ayant le désir de s'absenter conviennent réciproquement de ne pas voter, supprimant ainsi à la fois un vote affirmatif et un vote négatif. C'est ce que les parlementaires anglais appellent le système de *pairs*.

Après le vote en deuxième lecture, le bill, transcrit sur parchemin, est lu pour la troisième fois à la Chambre, qui émet un vote définitif. En cas d'adoption, le bill est transmis à la Chambre des Lords, re-

vêtu par le *clerk* de cette formule : *Soi ballé aux Seigneurs*. S'il est l'objet de modifications de la part de la haute assemblée, celle-ci le retourne avec la formule : *Soi ballé aux Communes*. Souvent des conférences s'établissent entre les deux Chambres en vue d'un accord.

Enfin, nous devons remarquer que, parfois, la Chambre des Communes, au lieu d'examiner les bills en Comité général, en renvoie l'étude à des Comités dont elle détermine la composition et les pouvoirs (*selected committees*). Ces Comités procèdent à de laborieuses enquêtes et exposent le résultat de leurs investigations dans des rapports très documentés qu'on qualifie *minutes d'évidence*. C'est ainsi, notamment, qu'a été préparée la législation sur le travail des mines, à la suite d'enquêtes approfondies et particulièrement émouvantes sur la situation des classes ouvrières.

Le bill adopté par les deux Chambres ne devient définitif que par la sanction royale. Elle est donnée à la Chambre des Lords, soit par le Souverain, soit par les Commissaires qu'il désigne à cet effet. La formule est, pour les bills d'intérêt public : « *Le Roy (ou la Reyne) le veult* » et, pour les bills d'intérêt privé : « *soi fait comme il est désiré* ». La formule du refus de la sanction serait : « *Le Roy (ou la Reyne) s'avisera* », mais, depuis 1707, il n'existe pas d'exemple d'un refus de la sanction royale. Le fait seul de l'assentiment du Souverain attribue au bill le caractère de loi exécutoire sans qu'une promulgation soit nécessaire.

Nous avons dit qu'en théorie la Chambre des Lords et la Chambre des Communes avaient, concurrem-

ment, l'initiative des lois. Une exception est faite à cette règle en ce qui concerne les lois de finances. L'initiative appartient exclusivement à la Couronne ; les lois de finances doivent nécessairement être proposées en premier lieu à la Chambre des Communes ; la Chambre des Lords n'a qu'un simple droit de ratification.

Chaque année, au moment de l'ouverture de la session ordinaire, le discours du trône, dont les premiers mots « mylords et messieurs » annoncent un exposé de la situation politique s'adressant indistinctement aux membres des deux assemblées, contient un paragraphe spécialement adressé à « Messieurs de la Chambre des Communes ». C'est la demande d'allocation des sommes nécessaires pour assurer le fonctionnement régulier des services publics et l'annonce que le projet de budget (*estimates*) sera présenté prochainement.

Il est à signaler que la règle suivant laquelle l'initiative de tout vote de subsides est réservée à la Couronne ne repose aucunement sur le respect de la prérogative royale. C'est la Chambre des Communes elle-même, si jalouse cependant de ses attributions, qui, dans l'intérêt de la bonne gestion des finances publiques, s'est, depuis 1706, imposé cette limitation à ses pouvoirs.

« La Chambre, portent les *standing orders* ou règlements des Communes, n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics, et elle ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur le

revenu de l'Etat, soit sur les fonds constitués en dotation soit sur les fonds proposés par le Parlement, en dehors des demandes formulées par la Couronne. » Le Gouvernement seul, ont jugé avec raison les Anglais, a en main les éléments d'appréciation nécessaires pour savoir si des services publics sont ou non insuffisamment dotés, lui seul connaît l'état réel des ressources existantes, la force de la trésorerie, la résistance du crédit public ; en conséquence, lui seul doit, sous sa responsabilité, proposer des augmentations de charges. Grâce à cette disposition pleine de sagesse, l'Angleterre, seule parmi toutes les nations européennes, a pu réduire sa dette au cours de ce siècle.

Lorsque le Chancelier de l'Echiquier, qui est, nous l'avons vu, le Ministre des Finances du Royaume-Uni, a saisi la Chambre des *estimates* présentés par le Gouvernement et a fait son exposé, toujours oral, de la situation financière, les Communes discutent successivement les chiffres de chacun des chapitres du budget des dépenses. Elles accomplissent cette tâche en Comité des subsides (*supply*).

Elles votent ensuite, en Comité des voies et moyens (*ways and means*), les ressources correspondantes aux crédits admis et autorisent la trésorerie à se procurer les fonds nécessaires pour solder les dépenses.

Enfin, avec l'*Acte d'appropriation*, elles établissent l'équilibre entre les recettes et les dépenses et fixent définitivement les chiffres du budget.

Les Comités des subsides et des voies et moyens ne sont pas des Comités fermés, comme l'est, par exemple, notre Commission du budget. Tous les députés qui

possèdent une compétence, une aptitude ou un goût spécial pour les questions financières composent ces Comités qui sont, en réalité, dans les conditions que nous avons précédemment indiquées, des « Comités de la Chambre entière ».

Quant à l'Acte ou bill d'appropriation, il est adopté en séance de la Chambre, sous la présidence du *Speaker*, après avoir été soumis à la formalité réglementaire des trois lectures. Il est ensuite présenté à la ratification de la Chambre des Lords, qui a le droit de l'accepter ou de le rejeter, mais qui ne peut y introduire aucune modification. Enfin, l'approbation de la Couronne est sollicitée en cette forme :

« Nous, les très obéissants et loyaux subjects de Votre Majesté, les Communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, assemblez en parliament pour le bon emploi des subsides que nous avons joyeusement accordés à Votre Majesté dans cette session du Parlement, avons résolu de mettre à la disposition de Votre Majesté les sommes ci-après mentionnées et, en conséquence, nous supplions très humblement Votre Majesté qu'il soit ainsi fait, par et avec l'avis et le consentement des lords spirituels et temporels et des Communes assemblez dans ce présent parliament et par l'autorité des mêmes. » La sanction royale intervient au moyen de cette formule : « Le Roy (ou la Reyne) remercie ses bons subjects, accepte leur bénévolence et ainsi le veult ».

L'année financière en Angleterre commence le 1er avril et finit le 31 mars.

On peut répartir en quatre classes les dépenses publiques de la Grande-Bretagne :

1° Intérêts de la dette nationale ;

2° Dépenses *consolidées* (liste civile, dotation des princes de la famille royale, pensions pour services civils et militaires, appointements du *Speaker*, etc.) ;

3° Dépenses afférentes aux services civils ;

4° Dépenses afférentes aux services maritimes et militaires.

Les deux premières catégories de dépenses sont *consolidées*, c'est-à-dire qu'elles sont fixées par des actes du Parlement, qui n'ont pas besoin d'être renouvelés, et qui restent en vigueur tant qu'ils n'ont pas été abrogés. Les dépenses des services publics, dites *non consolidées*, sont soumises, chaque année, au vote des Chambres.

Les dépenses afférentes aux services civils forment huit chapitres : 1° travaux et bâtiments publics ; 2° personnel et matériel des administrations publiques ; 3° justice et prisons ; 4° éducation, sciences et arts ; 5° services consulaires et coloniaux ; 6° retraites, assistance publique et secours ; 7° dépenses diverses et temporaires ; 8° frais de perception des impôts.

Les services maritimes et militaires donnent lieu à deux chapitres : 1° marine ; 2° armée.

Les chapitres sont subdivisés en articles, sur chacun desquels le Parlement émet un vote spécial.

Les sources des recettes sont principalement :

1° Les douanes (*customs*) ;

2° Les postes (*post*) ;

3° Les domaines (*woods, forest and land revenue*) :

4° Le revenu intérieur (*Inland revenue*).

Le revenu intérieur se décompose en plusieurs branches, savoir :

1° L'accise (*excise*), comprenant les impôts établis sur la consommation de certains produits, tels, par exemple, que les spiritueux ou le sucre, et quelques autres droits fiscaux perçus dans l'intérieur du royaume (droits sur les licences, les permis de chasse, les voitures publiques, les chemins de fer, etc.) ;

2° Le timbre (*stamps*) ;

3° L'impôt foncier (*land-tax*) ;

4° Les taxes assises (*assessed-tax*), calculées suivant la valeur de l'habitation, le nombre des domestiques et frappant spécialement les chevaux et voitures, les chiens, les armoiries, etc.

5° Enfin, l'impôt sur la propriété et le revenu (*property and income-tax*), dont l'élasticité assure l'équilibre des budgets.

L'*income-tax*, établi une première fois à titre d'impôt transitoire par Pitt, en 1798, supprimé avec la paix de 1815, puis rétabli dans les lois financières de l'Angleterre en 1842, sur la proposition de Robert Peel, était primitivement un impôt sur le revenu général, *global* des citoyens, assis sur les déclarations émanées des contribuables eux-mêmes, sous réserve du contrôle de l'Etat. Il fut, en 1803, transformé par Addington en un impôt sur « les sources du produit ».

Il porte sur cinq classes de revenus, représentées par autant de cédules.

Cédule A. Revenus dont la source est dans la propriété du sol, fermages, dîmes, revenus des biens-fonds, mines, carrières, chemins de fer et canaux ;

Cédule B. Revenus représentant le rendement agricole au profit du fermier ou du propriétaire exploitant lui-même ;

Cédule C. Revenus résultant du produit des valeurs mobilières ou des rentes viagères ;

Cédule D. Revenus provenant du commerce ou de professions diverses ;

Cédule E. Revenus provenant d'emplois salariés.

L'impôt, on le voit, se divise en autant de taxes diverses qu'il existe de catégories de revenus. En principe, il est perçu à la source même du revenu ; le fisc prélève automatiquement sa part au moment où le revenu apparaît.

Avec le procédé du *stoppage*, il n'y a ni mécompte pour le trésor, ni inquisition dans le secret des affaires privées. On évite, autant que possible, les contacts, c'est-à-dire les conflits, entre le fisc et le citoyen.

L'impôt, jusqu'à ce jour, est resté proportionnel : mais, soucieux de redresser les inégalités fiscales résultant de la coexistence des impôts indirects, les Anglais ont imaginé ce qu'ils appellent les *abatments*. Les contribuables, dont le revenu global est inférieur à 160 livres (4.000 francs), sont admis à en faire la déclaration et peuvent obtenir la restitution de l'impôt payé. Des remises partielles sont accordées à ceux qui, possédant plus de 160 livres, ont moins de 700 livres (17. 500 francs) de revenu.

Au moyen de ce système d'exemption à la base et de dégression. l'impôt se trouve, en fait, suivre une progression pour les premiers échelons, mais reste proportionnel pour les revenus supérieurs et les re-

venus moyens. Il est à prévoir que, dans un avenir prochain, l'Angleterre s'orientera vers la voie de l'impôt progressif. Une commission extra-parlementaire, récemment formée sous la présidence de Sir Charles Dilke et comprenant, à côté des députés libéraux, radicaux et socialistes, de hauts fonctionnaires, vient, en effet, de conclure à la création d'une taxe supplémentaire, *super-tax*, sur l'ensemble du revenu pour compléter la législation actuelle en frappant exclusivement, et d'un taux progressif, les grandes fortunes.

Le taux de l'*income-tax* est variable d'une année à l'autre. Imaginé par Pitt comme une ressource exceptionnelle, destinée à subvenir aux dépenses de guerre, l'*income-tax* a été considéré comme l'impôt d'équilibre pour les budgets du Royaume-Uni.

Au printemps de chaque année, la population anglaise attend impatiemment le discours budgétaire du Chancelier de l'Echiquier. Suivant que le déficit apparaît plus ou moins menaçant, l'*income-tax* se traduit par un nombre plus ou moins élevé de *pennies* par livre.

Le rendement du *penny* peut servir d'étiage pour mesurer le progrès de la prospérité nationale. En 1843, le *penny*, avec l'*income-tax*, rapportait 19.304.000 francs ; il a atteint 56.000.000 en 1905-1906 (1).

(1) La valeur du *penny* est de 10 centimes. V. sur le fonctionnement de l'*income-tax* les articles très documentés publiés en décembre 1906 et janvier 1907 par M. G. Wampach dans le journal l'*Information* et l'*Exposé des motifs* du projet d'impôt sur le revenu déposé par M. Caillaux, ministre des Finances (*Journal Officiel*, 8 février 1907).

Ajoutons que toutes les recettes perçues par les agents du Trésor sont centralisées entre les mains des receveurs des diverses administrations qui les versent eux-mêmes, chaque jour, à la Banque d'Angleterre ou d'Irlande, au compte de l'Echiquier. L'Echiquier est avisé par la Banque et par le receveur du montant de chaque versement effectué à son compte. C'est la Banque qui se trouve chargée de recevoir tous les fonds de l'Etat et de payer toutes ses dépenses, en vertu d'un mandat délivré par l'Echiquier.

Il nous reste, pour terminer l'étude des attributions du Parlement britannique, à examiner comment s'exerce son contrôle sur la politique intérieure et extérieure du Cabinet.

Le Parlement a trois moyens pour manifester sa volonté de renverser le ministère :

Il peut adopter une résolution de censure précisant que le Cabinet ne possède plus sa confiance ;

Il peut rejeter une mesure à propos de laquelle le ministère a posé la question de confiance ;

Il peut voter une proposition formellement repoussée par le Gouvernement.

Dans l'une ou l'autre de ces trois éventualités, il est de règle que le Cabinet se retire.

Le Parlement exerce un contrôle incessant sur l'administration des ministres au moyen de « questions ». Le moindre abus, la moindre illégalité, la moindre atteinte à la liberté individuelle d'un citoyen donne lieu à une demande d'explications ; mais, plus les parlementaires anglais ont entendu généraliser

l'usage des questions comme une garantie précieuse des libertés publiques, plus ils ont compris la nécessité de renfermer dans de justes limites l'exercice de ce droit et d'empêcher qu'il ne puisse entraver le travail législatif : « La question, déclarent les *standing orders*, ne doit contenir ni argument, ni expression d'une opinion, ni insinuation, ni allusion directe aux débats de la session courante, ni énoncer les faits autres que ceux qui sont strictement nécessaires pour comprendre la question. On ne peut reproduire une question à laquelle il a déjà été répondu ».

Le Cabinet trouve, en général, dans la majorité qui l'a porté au pouvoir un appui constant et fidèle, mais l'opposition est, en Angleterre, une institution reconnue, un rouage essentiel du régime parlementaire.

Gouvernement et opposition ont, au point de vue des luttes parlementaires, la même organisation. Il y a le *leader* du Cabinet et il y a le *leader* de l'opposition. L'un et l'autre sont assistés de lieutenants, que l'on désigne sous la dénomination de *whippers in* ou piqueurs, en termes de vénerie (1). Entretenir l'ardeur des partisans zélés, réchauffer l'activité des tièdes, entraîner les hésitants, assurer la présence d'une majorité disciplinée pour les scrutins douteux, telle est la mission de confiance qui incombe aux *whippers in*. Mais, s'il existe entre les hommes politiques des luttes ardentes de doctrine, il n'y a pas, comme parlait Shakespeare, « un parti qui méprise l'autre avec raison

(1) De *Whip.*, fouet, et *in* dedans, littéralement : « poussent pour faire entrer ».



et un autre qui insulte sans motif. » Le fait que les *leaders* des différents partis sont toujours des hommes de gouvernement, que l'opposant d'aujourd'hui sera le ministre de demain enlève aux luttes politiques du Parlement anglais le caractère d'acharnement et de violence qu'on rencontre dans d'autres pays. Il y a, dans les Chambres anglaises, un respect profond, absolu des droits de la minorité. Ce respect était poussé à un tel degré que, jusqu'à ces dernières années, tant qu'un orateur manifestait l'intention d'user de son droit de parler, il n'était pas permis de clore une discussion manifestement épuisée. Il a fallu la légendaire obstruction des députés irlandais, sous la direction de Parnell, pour amener Gladstone à faire accepter un *standing order* stipulant :

« Lorsqu'une question a été proposée, tout membre peut se lever et demander que cette question soit immédiatement mise aux voix. A moins que, dans l'opinion du président, cette motion constitue un abus des règlements ou une violation des droits de la minorité, la question : « *Que la question soit actuellement posée* », sera immédiatement soumise au vote et tranchée, sans amendement ni discussion. Pourvu, toutefois, que la question de clôture ne puisse pas être tranchée affirmativement par une division, s'il ne résulte pas des résultats proclamés par le président que la motion est appuyée par plus de deux cents membres ou qu'elle est repoussée par moins de quarante membres et votée par plus de cent membres. Pourvu aussi que le présent règlement puisse être appliqué seulement lorsque le fauteuil est occupé par le *Speaker*

ou par le président du Comité des voies et moyens ».

On voit à quelles garanties est subordonnée la faculté de prononcer la clôture et quelles précautions sont prises pour sauvegarder le droit des minorités.

Le principe de la liberté absolue de discussion est la règle fondamentale du parlementarisme anglais et l'on peut, en toute vérité, le définir : la collaboration féconde du gouvernement et de la majorité pour assurer le fonctionnement régulier des services publics, sous le contrôle de la minorité. Cette minorité est toujours vigilante et prête à la critique, mais, sauf certaines réserves à faire pour les députés nationalistes irlandais ou quelques membres de l'*Independant labour party*, elle ne donne jamais à son opposition un caractère inconstitutionnel. L'opposition ne paralyse pas le ministère, elle le tient en éveil et elle fait le bien en empêchant le mal. Le Gouvernement en Angleterre, c'est le gouvernement des partis, mais des partis organisés en vue de la conquête du pouvoir, s'y succédant alternativement et se surveillant l'un l'autre pour s'empêcher mutuellement de méconnaître l'intérêt national, « amants jaloux, suivant le mot de Voltaire, qui servent à l'envi la même maîtresse (1). »

(1) Le ministère actuel est ainsi composé :

Premier Ministre, Premier Lord de la Trésorerie : Sir H. Campbell Bannerman — Lord Grand Chancelier : Lord Loreburn — Lord président du Conseil privé : Comte de Cruve -- Lord Garde du Sceau Privé : Mis de Ripon — Chancelier de l'Echiquier : H.-H. Asquith.

Secrétaires d'Etat :

Intérieur : H.-F. Gladstone

Affaires Etrangères : Sir Eward Grey
Colonies : Comte d'Elgin
Guerre : R.-B. Haldane
Inde : John Morley

Premier Lord pour l'Amirauté : Lord Twedmouth. — Secrétaire pour l'Ecosse : John Sinclair; Président du Board of Trade : D. Lloyd-George ; du contrôle des administrations locales : John Burns.

Président du Board of Agriculture : Comte Carrington; Education : Kac Kenna; Chancelier du duché de Lancaster : Sir Henry Fowler ; Secrétaire en chef pour l'Irlande : A. Birell ; Maître général des postes : Lord Stanley ; Lieutenant général, vice-roi d'Irlande : Comte d'Aberdeen.

Le *Leader* de l'opposition est M. Arthur Balfour, ancien premier ministre du Cabinet conservateur; le chef du parti Irlandais, M. John Redmond ; les chefs des deux fractions du *Labour-Party*, M. Schakleton pour les socialistes parlementaires alliés aux libéraux et M. Kear-Hardie, pour les socialistes intransigeants (*Independant labour-party*).

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

Les Comtés et les Bourgs.

Les fonctionnaires du Comté. — Le *sheriff*. — Le *lord-lieutenant*. — Les juges de paix. — Les Assemblées administratives. — Le Conseil du Comté. — Le Conseil de district. — Les Assemblées des paroisses. — L'Administration des bourgs. — Le Conseil de ville. – Le Comté administratif de Londres et la *Cité*. — L'Irlande.

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande est une agglomération de nations anciennes, galloise, écossaise, irlandaise, passées sous le gouvernement d'une nation dominante, la vieille Angleterre (*Old England*), mais restant distinctes par leur organisation sociale et leur religion, anglicane en Angleterre, presbytérienne en Ecosse, catholique en Irlande. Ce serait s'exposer à commettre de graves erreurs que d'attribuer à la monarchie britannique des institutions administratives uniformes. Cependant, le mouvement centralisateur qui s'est affirmé dans les dernières années du XIXe siècle permet de dégager certaines règles générales

qui président à l'administration régionale et locale. On trouve partout, au moins dans la Grande-Bretagne, le *Comté*, division territoriale importante, mais d'une étendue inégale, correspondant à nos anciennes provinces, la paroisse, c'est-à-dire la commune faisant partie du Comté, et enfin le bourg, sorte d'île isolée au milieu du Comté et jouissant de son autonomie.

Le pouvoir royal est officiellement représenté dans le Comté par le *Sheriff*, le *Lord-Lieutenant* et les *Juges de paix (justices of the peace)*. Tous ces fonctionnaires sont choisis parmi les grands propriétaires fonciers et exercent gratuitement leurs attributions.

Le *Sheriff* était, au Moyen Age, le second du Comté, gouverneur militaire du Comté ; il est aujourd'hui le premier fonctionnaire du Comté, dans l'ordre hiérarchique. Il est choisi par la Couronne sur une liste de riches propriétaires indiqués par les juges de paix. La désignation a lieu dans des conditions originales. La liste des candidats proposés est soumise au Souverain, qui, sans en prendre connaissance, jette son poinçon d'or sur la liste. Celui des candidats inscrits dont le nom se trouve transpercé est investi du titre de *Sheriff*. C'est ce qu'on appelle la piqûre des *sheriffs* (*pricking of Sheriffs*). Hâtons-nous d'ajouter que la piqûre se trouve toujours sur le nom qui convient le mieux au Cabinet

Le *Sheriff* est nommé pour un an seulement, mais il reste en charge tant qu'il n'est pas procédé à son remplacement. Il est spécialement le représentant et le défenseur des droits du Souverain. Il veille au maintien de la paix et il a le droit de requérir, pour l'assister toute personne âgée de plus de quinze ans, à l'exception

des pairs ; c'est ce qu'on appelle le *posse comitatus*. Il dirige, nous l'avons vu déjà, les élections en qualité de *returning officer* et il assure l'exécution des jugements, civils et criminels. Il porte l'épée, comme signe distinctif de son autorité, et nomme lui-même un ou plusieurs sous-shériffs (*under-sheriffs*), qui le remplacent en cas de besoin, et un ou plusieurs baillis (*baillifs*), plus parculièrement chargés d'exécuter les jugements.

A côté et, hiérarchiquement au-dessous du *sheriff*, est le *lord-lieutenant*, nommé également par le Souverain, mais à vie. Il est souvent choisi parmi les pairs. Chef de la milice et de la magistrature, il est, en cette double qualité, chargé de maintenir la paix (*keeper of the peace*) et de proposer au lord Haut-Chancelier ses candidats pour les emplois judiciaires. Il avait autrefois, comme commandant des milices du Comté, le droit de commissionner les officiers placés sous ses ordres, mais, depuis 1872, il n'a plus que la faculté de recommander des candidats pour les grades subalternes, la Couronne ayant repris le droit de nomination.

Le lord-lieutenant est conservateur des archives du Comté (*custos rotulorum*).

Il est assisté de vice-lieutenants (*deputy-lieutenants*) qui remplissent les fonctions d'officiers de la milice.

Les fonctions du *Sheriff* et du *Lord-Lieutenant* sont surtout honorifiques. Les véritables administrateurs du Comté étaient, jusqu'à ces dernières années, les juges de paix ou magistrats (*justices of the peace or magistrates*), nommés par le lord Haut-Chancelier sur la présentation du lord-lieutenant et inamovibles en fait. Ils n'étaient pas seulement investis de pouvoirs judiciaires

considérables, qu'ils ont conservés, et que nous étu dierons dans le chapitre suivant ; tout le gouvernemer du Comté était concentré entre leurs mains. Ils cho sissaient les agents subalternes dans tous les servicc arrêtaient, votaient, répartissaient et faisaient recouvr les différentes taxes locales dont ils réglaient l'emplo Ils contrôlaient les dépenses, recevaient les compte agissaient à la fois comme administrateurs et comm juges au contentieux administratif. Un pareil régim était en contradiction manifeste avec le principe for damental du droit constitutionnel anglais, suivai lequel l'impôt, pour être légitimement perçu, doit avo été consenti par les contribuables ou par leurs élus. O répondait que l'Assemblée des juges de paix se comp sait des principaux propriétaires et que, s'ils n'avaier pas reçu le mandat conféré par l'élection d'impose des taxes financières, c'étaient eux qui en supportaier la plus large part.

Une véritable révolution a été opérée dans l'adminis tration des Comtés par les *Local Government acts* de 188 et de 1894. Le rôle des *Justices of the peace* a été limit à leurs prérogatives judiciaires et la plupart de leur attributions administratives ont été transférées à de assemblées électives, Conseils de Comtés, Conseils d districts, Conseils de paroisses, qui ont reçu le droi de lever des taxes et de contracter des emprunts. L *self government*, dans le sens traditionnel de la vieill Angleterre, c'est-à-dire le gouvernement par l'aristo cratie locale, a fait place au *self government* dans le ser exact du mot, à l'administration par les mandataire élus des habitants.

Les Conseils de Comté comprennent, en général, de 60 à 80 membres, élus pour trois années, à raison d'un conseiller par circonscription. Ils se renouvellent intégralement. D'après la loi du 16 mai 1888 sur les électeurs de Comté (*County electors act*), les conditions exigées pour être électeur du Conseil de Comté sont, à très peu de chose près, les mêmes que pour être électeur de la Chambre des Communes, mais il est à remarquer que les femmes, qui n'ont pas le droit de suffrage pour les élections parlementaires, votent pour les élections au Conseil de Comté. Elles ne sont pas éligibles.

Pour faire partie du Conseil de Comté, il faut figurer à la fois sur la liste des électeurs à ce conseil, comme contribuant au paiement de certaines taxes locales, et sur la liste des électeurs à la Chambre des Communes, comme propriétaire dans le Comté. Il faut, de plus, n'être ni fonctionnaire salarié, ni engagé dans les liens d'un contrat avec le Conseil.

L'élection a lieu au scrutin secret, sur des listes électorales soumises au contrôle d'avocats reviseurs (*revising barristers*), conformément aux règles suivies pour la nomination de la Chambre des Communes. Comme pour les élections parlementaires, la loi fixe un maximum en ce qui concerne les dépenses permises aux candidats (625 francs pour 500 électeurs, avec, au-dessus de ce chiffre, un surcroît autorisé de 30 centimes par électeur).

Le Conseil de Comté se compose d'un président (*chairman*), d'*aldermen*, ou conseillers de choix (*selected counsellors*) désignés par leurs collègues, et de conseillers (*counsellors*).

Le président est élu pour un an par le Conseil et peut être choisi en dehors de son sein. Il est de droit juge de paix.

Les *aldermen* sont élus pour six ans par les conseillers, mais la moitié d'entre eux se retire au bout de trois ans. Ils doivent égaler en nombre, sans jamais dépasser ce chiffre, le quart des conseillers. Il est à remarquer que leur mandat est de plus longue durée que celui du conseil, dont ils tiennent leurs pouvoirs. Aussi a-t-on pu dire d'eux « qu'ils sortent, non de l'élection, mais de la cooptation (1) ».

Le Conseil de Comté tient quatre séances obligatoires chaque année. Dans la première, fixée au 7 novembre, il procède à la nomination du *chairman* et des *aldermen*. Nulle délibération n'est valable sans la présence d'un quart des membres du Conseil. Dans l'intervalle des sessions, le Conseil délègue la plupart de ses attributions à des Comités investis de pouvoirs étendus. Citons particulièrement le Comité des finances, qui est, en quelque sorte, un organe distinct du Conseil. Son avis préalable est toujours nécessaire. Nulle dépense, dette ou obligation ne peut être contractée sans qu'il ait présenté un rapport estimatif.

Les Conseils de Comté ont, pour la gestion des intérêts provinciaux, des prérogatives considérables. Ils disposent des biens mobiliers et immobiliers du comté, ont le droit d'aliéner et d'acquérir, sous réserve de l'approbation du *Local Government board*. Ils sont chargés

(1) Alexandre de Haye, *Annuaire de Législation étrangère*, 1888.

de la fondation et de l'entretien des asiles d'aliénés, des écoles techniques, professionnelles et pénitentiaires (*reformatory schools*).

Pour subvenir aux charges qui leur incombent, ils ont le droit d'emprunter et de « créer, lever, asseoir les taxes du Comté ».

A d'autres points de vue, ils apparaissent comme les représentants et les gardiens de la sécurité publique. Ils nomment et révoquent les employés du Comté et ils ont la faculté d'édicter certains règlements (*bye-laws*).

Enfin, ils ont la haute surveillance et, en quelque sorte, la tutelle des paroisses. Au moyen d'arrêtés ou ordonnances (*orders*) et en s'appuyant dans les cas prévus par la loi sur l'autorité supérieure du *Local Government board*, ils règlent et dirigent toute l'administration provinciale et communale.

Au-dessous du Conseil de Comité, on trouve dans l'organisation administrative anglaise le *Conseil de district*, autorité intermédiaire reliant le Conseil de paroisse au Conseil de Comté. Il a spécialement la gestion du service de l'assistance publique et de la salubrité.

Le Conseil de district se compose de membres élus par les paroisses.

Tout habitant de la paroisse, homme ou femme, a le droit de prendre part au scrutin. Est éligible quiconque, homme ou femme, dispose d'un vote pour les élections au Parlement ou au Conseil du Comté ou encore quiconque a habité le district durant l'année entière ayant précédé le scrutin.

La procédure électorale est la même que pour les élections au Conseil de Comté.

Enfin, la paroisse (*parish*), constituée uniquement à l'origine pour gérer le temporel du culte, est devenue, depuis 1894, un centre administratif, auquel la loi reconnaît une vie locale propre. Chaque paroisse a son Assemblée paroissiale (*parish meeting*) et, si elle compte plus de 300 âmes, elle a, en outre, son Conseil de paroisse (*parish council*).

Tous les habitants, sans distinction de sexe, qui ont atteint l'âge légal de 21 ans, pourvu qu'ils aient la qualité de sujets britanniques et qu'ils ne figurent pas sur la liste des indigents secourus dans l'année par l'Assistance publique, ont le droit de prendre part aux délibérations de l'Assemblée de paroisse (*parish meeting*).

Cette Assemblée se réunit régulièrement une fois par an, dans la semaine qui suit l'Annonciation, le *Lady-Day*, c'est-à-dire à la fin de mars.

La séance ne doit commencer qu'à 6 heures du soir, après que sont terminés partout les travaux manuels. Le *parish meeting* nomme son président.

Des réunions extraordinaires peuvent être provoquées, à toute époque, par le président ou par six membres.

Lorsque la paroisse compte plus de 300 âmes, le *parish meeting* élit un corps représentatif, composé d'un nombre de conseillers déterminé par le Conseil de Comté (6 au moins, 15 au plus et un président). C'est le Conseil de paroisse (*parish council*).

Est éligible au Conseil de paroisse tout membre du *parish meeting*, c'est-à-dire tout électeur paroissial, sans distinction de sexe, pourvu qu'il réside depuis un an dans la paroisse ou à une distance moindre de trois

milles. La résidence peut même être considérée comme un titre suffisant à l'éligibilité, sans qu'il soit nécessaire de justifier de la qualité d'électeur paroissial. Sont « disqualifiés » les indigents secourus par l'Assistance, les faillis, les condamnés à l'emprisonnement avec travail forcé depuis cinq ans, et ceux qui remplissent un emploi rétribué par le Conseil de paroisse ou qui sont pécuniairement intéressés dans des contrats passés avec ce Conseil, à moins que le *parish meeting* ne juge devoir lever cette incapacité dans l'intérêt même de la paroisse.

Ce sont les électeurs de la paroisse entière qui nomment chacun des membres du *parish council*; mais, à la demande d'un dixième de ces électeurs, le Conseil de Comté peut diviser la paroisse en sections électorales ou quartiers (*Wards*). Ces sections ont chacune un *parish meeting* distinct pour désigner leurs représentants au *parish council.*

Le Conseil de paroisse se réunit dans la semaine qui suit la nomination de ses membres et élit son président ou sa présidente et, s'il le juge utile, un vice-président ou une vice-présidente. Le président ou la présidente peuvent, au besoin, être pris en dehors du Conseil ; il n'en est pas de même pour les fonctions de la vice-présidente.

Le Conseil choisit ensuite les *overseers* ou inspecteurs des pauvres, le *surveyor* ou agent-voyer et le personnel d'employés subalternes chargé d'assurer la marche régulière des services communaux. Un Comité spécial reçoit la mission de préparer un règlement intérieur (*standing order*).

Trois séances au moins, sans compter la séance d'in tallation, doivent être tenues dans l'année. Elles soı publiques, à moins que le Conseil n'en décide autr(ment.

Aucune décision ne peut être prise sans la présen d'un tiers au moins des membres du Conseil.

Dans les paroisses de moins de 300 âmes, l'Assen blée paroissiale (*parish meeting*) est en même tem| le Conseil de paroisse et en exerce les attributions. L prérogatives du *parish meeting* sont donc sensiblemeı différentes suivant qu'il y a ou non coexistence d deux assemblées de paroisse. Lorsque la paroisse d(passant 300 âmes possède son *parish council*, l'affai principale du *parish meeting* est, manifestement, l'éle tion de ce Conseil, qui deviendra en quelque sorte pouvoir exécutif. Il ne faut pas croire cependaı que là se borne l'action de l'Assemblée générale de pε roisse. Elle passe en revue les questions qui intéresseı la communauté, les examine, les discute et vote d résolutions sur la gestion du Conseil. Elle a vo décisive pour certaines affaires que le Conseil n'a p le droit de régler sans son consentement, comn d'effectuer des échanges ou des ventes, ou d'engag des dépenses qui impliqueraient l'établissement d'uı taxe de plus de 30 centimes ou entraîneraient un en prunt. C'est également le *parish meeting* qui approu les comptes annuels des aumônes paroissiales (*parochi charities*).

Tel est aujourd'hui, brièvement résumé, le Gouve nement du Comté dans la Grande-Bretagne. Il appa tient à deux pouvoirs, qui diffèrent par leur origine

leurs attributions. Le premier, dévolu au *sheriff*, au lord-lieutenant, aux *justices of the peace*, exerce, au nom du Souverain, les fonctions dites impériales et judiciaires ; le second, appartenant aux assemblées électives, conseils de comté, conseils de district, assemblées et conseils de paroisse, exerce les fonctions administratives et purement locales. Les assemblées électives représentent directement les contribuables ; elles ont la gestion du patrimoine et des revenus publics ; elles réunissent entre leurs mains les pouvoirs mal définis que se disputaient, antérieurement au régime nouveau, une foule de corps spéciaux et indépendants, tels que les bureaux de la loi des pauvres (*poor law boards*), les bureaux de la salubrité publique (*public health boards*), les bureaux de direction des routes (*highway boards*), etc. La grande réforme accomplie dans le gouvernement des comtés, en 1888 et en 1894, présente un caractère tout à la fois démocratique et centralisateur. C'est une pensée démocratique qui a fait transférer la plupart des anciennes attributions administratives des *justices of the peace* à des assemblées élues par le suffrage populaire ; c'est une pensée de centralisation qui a fait établir toute une hiérarchie d'assemblées locales sous le contrôle du *Local Government board*. Les assemblées de paroisse et de district gravitent autour du Conseil de Comté, qui est leur tuteur naturel, mais lui-même n'exerce ses larges pouvoirs que sous condition de l'approbation du bureau central du *Local Government board*, auquel ressortissent tous les grands services de l'assistance publique si considérable en Angleterre depuis des siècles que la « taxe

des pauvres » sert de base à presque tous les impôts, de la salubrité, de l'hygiène et de la voirie.

En dehors du Comté, le bourg (*borough*) a toujours eu une organisation distincte et indépendante.

On distingue plusieurs sortes de bourgs : les *bourgs anciens*, ayant, de temps immémorial, le droit de représentation au Parlement ; les *bourgs municipaux*, de création récente, qui doivent leur existence à une charte du souverain, octroyée en Conseil privé, sur la demande des habitants ; enfin les *villes districts de gouvernement local*, qui sont, sauf le droit de représentation au Parlement, assimilées aux bourgs.

Le bourg est administré par un Conseil élu, le Conseil de ville (*town council*).

Ce conseil est élu pour une durée de trois ans et soumis au renouvellement par tiers tous les ans.

Sont électeurs tous les bourgeois majeurs. Le titre de bourgeois appartient à toute personne, de l'un ou l'autre sexe, qui, depuis douze mois consécutifs, occupe dans le bourg une maison, un magasin, un comptoir une boutique, un bâtiment quelconque (*dwelling-house*) conférant le droit de suffrage.

La liste électorale est dressée tous les ans, sous le contrôle des avocats de revision (*revising barristers*), déjà chargés de ce soin pour les élections parlementaires.

Tous les électeurs sont éligibles, à l'exception des femmes, des ecclésiastiques, des fonctionnaires salariés de la commune, des entrepreneurs et fournisseurs des services communaux.

Le nombre des membres composant le *town-council* est de 12 au minimum, de 51 au maximum.

A côté des *counsellors* siègent les *aldermen*. Le Conseil les choisit pour six ans, soit parmi ses membres, soit parmi les bourgeois. Les *aldermen* sont en nombre égal au tiers des conseillers ; ils ont préséance sur eux. Ils représentent « l'élément stable, traditionnel, pondérateur (1) ».

Le *town-council* est présidé par le maire (*mayor*).

Le maire est nommé pour une année par les *aldermen* et les *counsellors*, choisi parmi eux et rééligible.

Il représente le bourg, dirige les élections, assure l'exécution des décisions du Conseil et a, dans les délibérations, voix prépondérante. Il paraît aux cérémonies publiques revêtu d'une robe bordée d'hermine et coiffé d'un bicorne et parle au nom de la corporation ; il est de droit juge de paix pendant son année de charge. Le Conseil a la faculté de lui allouer un traitement ou, tout au moins, de l'indemniser de ses frais de réception.

Les *aldermen* remplacent, au besoin, le maire.

Les pouvoirs des Conseils de ville ont plus ou moins d'étendue, suivant une classification établie par le *Local government act* de 1888, d'après l'importance de l'agglomération qu'ils représentent.

Le *town-council* se réunit quatre fois par an en sessions ordinaires ; il peut se réunir en session extraordinaire sur convocation du maire ou sur la demande de cinq de ses membres. Il concentre, en réalité, entre ses mains le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif;

(1) Pierre Arminjon, *L'Administration locale de l'Angleterre.*

il se divise pour l'administration en comités, qui doivent soumettre tous leurs actes à son approbation ; il nomme les fonctionnaires du bourg.

La gestion de la fortune et des revenus de la ville est la principale fonction du *town-council*. Au cours de ces dernières années, le patrimoine immobilier des bourgs s'est accru dans des proportions considérables. Il ne comprend plus seulement les édifices ou bâtiments spécialement affectés à un usage nécessairement communal, tels que la Maison de Ville, les prisons, les asiles d'aliénés, mais encore des musées, des bibliothèques, des établissements de bains, des jardins et promenades, des usines à gaz et, particularité intéressante à relever, des cités ouvrières. La gestion du *town-council* est, du reste, dans ses actes les plus importants, acquisitions, aliénations, constitutions d'hypothèques, emprunts, etc., soumise à la nécessité de l'approbation du *Local government board*.

Sous certaines restrictions commandées par l'intérêt d'état, le Conseil de ville dispose de la police du bourg et il a, d'une façon générale, le droit d'édicter des règlements municipaux (*bye-laws*).

Si les revenus du bourg (*borough fund*) sont insuffisants, le Conseil est autorisé, dans les limites déterminées par la loi, à voter un impôt de bourg (*borough rate*).

Cette étude des institutions administratives de la Grande-Bretagne serait incomplète, si nous n'ajoutions pas quelques éclaircissements indispensables sur le régime spécial à la capitale du Royaume-Uni.

Londres, qui représente une superficie quatre fois plus étendue que Paris, avec une population de plus de quatre millions d'âmes, est moins une ville proprement dite qu'une immense agglomération, dans laquelle sont venus se fondre 127 bourgs et villages. Tout en devenant partie intégrante de la capitale, ces bourgs et villages avaient conservé leur autonomie communale tandis qu'au centre de cette périphérie, d'une surface de 55.000 hectares, une circonscription indépendante, d'un mille carré, la *Cité*, se considérant comme la partie essentielle de la capitale, gardait religieusement son organisation du Moyen Age.

Le *Local government act* de 1888 a voulu simplifier les rouages de cette administration si compliquée et si confuse.

Il a englobé tout le territoire métropolitain, y compris la *Cité*, dans « le Comté administratif de Londres ».

Il l'a doté d'une assemblée élective, « le Conseil de Comté pour Londres », qu'on peut, sous certains rapports, assimiler au Conseil général de la Seine.

Le nombre des conseillers est de 118 ; ils élisent, à leur tour, soit parmi eux, soit en dehors, 19 aldermen, de sorte que le chiffre total de membres composant le conseil est de 137. Les femmes, chefs de famille, ont le droit de vote, mais ne sont pas éligibles au Conseil de Comté. L'assemblée nomme son président, qu'elle peut choisir en dehors de son sein et son vice-président ; elle tient au moins une séance par semaine et se répartit en 25 Comités, correspondant principalement aux services suivants : Asiles d'aliénés, ponts, bâtiments, taxes du comté, propriétés, insti-

tutions charitables et fondations, finances, incendies, questions générales (*general purposes*), voirie, améliorations (*improvements*), écoles industrielles et de correction, égoûts, parcs, santé publique, théâtre, instruction, comité mixte, etc.

Le Conseil de Comté nomme et dirige 478 fonctionnaires, placés sous son autorité.

A côté du *London-County-Council* ont été instituées, en 1900, vingt-huit assemblées spéciales aux différents arrondissements de la ville situés en dehors de la Cité. Ce sont les *Borough-Councils*. Chacune de ces assemblées comprend un maire, des *aldermen* dont le nombre varie de 5 à 10, des conseillers dont le nombre varie de 30 à 60. Ces mandataires, comme les membres du *County-Council*, sont élus par environ 700.000 électeurs, hommes et femmes, remplissant certaines conditions de résidence et de cens, et sont chargés de subvenir aux dépenses locales d'entretien et d'assistance au moyen de taxes municipales qu'ils fixent ou qu'ils lèvent.

Mais, tout en instituant le *London-County-Council* et les *Borough-Councils*, le législateur a respecté les antiques prérogatives de la Cité, consacrées par plus de 500 chartes royales.

Quatre éléments concourent au gouvernement de la Cité : les citoyens (*Citizens*), le conseil commun (*Common Council*), les *Aldermen* et le lord-maire (*Lord Mayor*).

La plupart des citoyens (*citizens*) appartiennent aux *guildes* ou *trading companies*, corporations de métiers. Ces dernières sont au nombre de 76 ; quelques-unes

d'entre elles sont censées représenter des métiers qui n'existent plus, comme les corporations des cordiers pour arbalètes ou des marchands de souliers à patins. Il n'est, d'ailleurs, nullement indispensable d'exercer, en fait, une profession pour entrer dans ces associations. Les plus nobles personnages du royaume s'honorent de leur affiliation à l'une des douze compagnies, qui s'intitulent *great companies*, grandes compagnies. « Il est telle de ces compagnies, dit Daryl (1), (Paschal Grousset), dont le diplôme est aussi recherché que l'entrée dans un grand club. »

Les citoyens, bourgeois de la Cité et dignitaires des corporations marchandes, *freemen*, *liverymen*, élisent, le 20 décembre de chaque année, le Conseil commun (*Common Council*), qui se compose de 206 membres. La cité est divisée à cet effet en 26 *wards* ou quartiers, appelés à désigner chacun un nombre de conseillers variant entre le minimum de 4 et le maximum de 16. Pour jouir du droit de vote, il faut, soit figurer sur la liste des électeurs parlementaires de la Cité, soit occuper, dans les limites de celle-ci, une maison, magasin, comptoir ou établissement quelconque, d'un revenu imposable de 250 francs.

Indépendamment des conseillers ordinaires (*councilmen*), le *Common Council* comprend 25 *aldermen* nommés à vie par les différents *wards*. Tous les *freemen* sont éligibles à cette dignité. Chaque *alderman* remplit, pour le quartier qui l'a élu, les fonctions de juge de paix, statue sur l'admission des *freemen*, con-

(1) *Vie publique en Angleterre.*

voque et préside le *wardmote* ou assemblée du *ward*. La réunion des *aldermen* des différents quartiers constitue la Cour des *Aldermen ou Court of the inner Chamber*, spécialement chargée de statuer sur les difficultés pouvant s'élever au sujet des élections communales et de l'administration de la Cité.

Au *Common Council*, les *aldermen* et les *councilmen* ordinaires ont les mêmes attributions.

Le Conseil commun a la gestion des biens et des revenus de la Cité. Signalons à ce sujet qu'une partie considérable de ce patrimoine est représentée par des terres situées dans la province irlandaise d'Ulster et concédées aux *guildes* en 1609 par le roi Jacques Ier. D'après M. Sidney Webb, le total des capitaux leur appartenant dépasserait 500 millions. Le *Common Council* jouit, en vertu d'une charte d'Edouard III, du monopole des marchés, non seulement dans la Cité, mais encore dans un rayon de 7 *leucas*, 14.000 pas, en dehors de ses limites, ce qui implique, dans cette étendue, le droit de police, de perception de redevances, de concession d'emplacements, etc. Il nomme les principaux fonctionnaires ou employés municipaux et exerce une action prépondérante sur toutes les affaires de la Cité.

Le Conseil Commun est présidé par le lord-maire de Londres.

Chaque année, le jour de la Saint-Michel (29 septembre), les *liverymen*, représentants des corporations, s'assemblent, au nombre de six à sept mille, dans l'immense salle de Guildhall, l'Hôtel-de-Ville de Londres, et choisissent parmi les *aldermen* deux candidats pour

les fonctions de lord-maire. La Cour des *Aldermen* désigne à l'agrément du Souverain un des deux candidats ainsi présentés. Dans la pratique, c'est le plus ancien *alderman* qui est nommé et l'approbation royale est de pure forme. Le 8 novembre, le nouveau lord-maire prononce à Guidhall, en présence des *citoyens*, le serment de bonne et fidèle administration, et, le lendemain, accompagné d'un cortège qui évoque tous les vieux souvenirs du Moyen Age, il est conduit processionnellement à Westminster et installé dans ses fonctions.

Le lord-maire de Londres a le titre de très honorable lord, *right-honourable Lord*, et son autorité est égale à celle d'un lord-lieutenant de Comté. A titre de gouverneur civil de Londres, il est le premier juge de toutes les Cours et Commissions de la Cité, président de *l'Inner Chamber* des *Aldermen*, conservateur de la Tamise, amiral du port de Londres, etc. Il habite le palais municipal de *Mansion-house* et reçoit un traitement de 100.000 francs.

Comme insigne de sa charge, il porte constamment un riche collier de pierreries ; dans les circonstances solennelles, il est vêtu d'une robe de velours cramoisi ; son costume ordinaire est, en hiver, une robe de drap écarlate, à capuchon de velours et, en été, une robe de soie bleue, ornée de fourrure. Dans les processions, où sa présence est officiellement requise, on porte devant lui l'épée et la masse d'armes, soit en or, soit en argent ; s'il est à pied, un page soutient la traîne de sa robe ; s'il va en voiture, c'est dans un splendide carrosse à quatre chevaux. Dans l'intérieur de la cité, il a droit

de préséance sur tous, le Souverain excepté. Il siège au Conseil privé et, à sa sortie de charge, reste baronnet.

Mentionnons, comme complétant l'administration de la Cité, deux *sheriffs*, élus tous les ans au *Common-Hall* par la *Livery*, le *Recorder*, nommé à vie par la Cour des *Aldermen*, le *Common Sergeant*, le *Tow-Clerk*, le *Chamberlain* et le *Remembrancer*, nommés par le Conseil communal.

Les *Sheriffs* présidaient autrefois la Cour des *Sheriffs*; ils n'exercent plus maintenant que des fonctions d'apparat ; ils accompagnent le lord-maire dans les cérémonies publiques et présentent à la Chambre des Communes les pétitions du *Common Council* ou de la Cour des *aldermen*. Le lord-maire doit toujours avoir exercé, préalablement, les fonctions de *sheriff*.

Le *Recorder*, juge de la Cour criminelle centrale (*Central criminal court*), préside la Cour du lord-maire et est l'avocat consultant de la Cité.

Le *Common Sergeant* ou *Deputy Recorder* le supplée, au besoin, dans ses attributions.

Le *Chamberlain* est le trésorier de la cité.

Le *Town-Clerk*, secrétaire municipal, a la garde des Archives et du Sceau.

Le *Remembrancer*, ou maître des cérémonies, veille au respect des prérogatives et à l'ordre des préséances.

Tous ces fonctionnaires reçoivent des appointements fort élevés.

L'organisation administrative que nous venons d'exposer sommairement est, dans ses lignes essentielles, commune à l'Angleterre, à l'Ecosse et au pays de Galles.

Un régime analogue avait été promis à l'Irlande : il ne lui a été concédé que par la loi du 12 août 1890, *Act fort amending the law relating to local Government in Ireland.*

L'Irlande est divisée en 32 comtés *at large* ou ruraux et 8 comtés de ville, *borough*, administrés par un haut shériff, *high sheriff*, et un lord-lieutenant, nommés par le lieutenant général ou Vice-Roi, qui représente le pouvoir central.

Jusqu'en 1898, le *Grand-Jury*, composé de 23 membres, choisis chaque année par le haut shériff entre les grands propriétaires fonciers ou les gros fermiers, levait les impôts sans mandat des contribuables et les dépensait sans leur contrôle.

Au-dessous du grand-jury, il existait, pour les 327 baronnies de l'Irlande, les *baronial presentment sessions*, assemblées ayant certaines attributions de voirie de minime importance.

La paroisse, *vestry*, n'avait aucune vie municipale.

Gladstone, s'associant aux réclamations de Parnell, avait eu la pensée, en 1886 et en 1892, de substituer à « l'union forcée et brutale que la fraude et la violence imposèrent à l'Irlande », ce qu'il appelait « l'union des cœurs », réalisée par le régime de l'autonomie. Fidèle à la logique du libéralisme, il avait voulu appliquer à l'Irlande les leçons de l'expérience, la méthode par laquelle l'Angleterre, en cédant à ses colonies le droit le plus étendu de *self government*, avait su les maintenir unies à la mère-patrie.

On connaît les causes qui firent échouer la noble

tentative par laquelle le grand *Old Man* couronna sa carrière.

L'Irlande resta aussi pauvre de liberté qu'elle était pauvre de paix.

En 1898 cependant, le ministère conservateur eut conscience qu'il était impossible de ne pas étendre, en partie tout au moins, à l'Irlande les franchises locales reconnues à l'Angleterre, au pays de Galles et à l'Ecosse.

Il se décida à créer pour l'Irlande des conseils de comté et des conseils de district, appelés à se substituer au Grand Jury et aux *baronial presentment sessions*. Ces assemblées se composent de membres élus par un collège comprenant tous les électeurs parlementaires auxquels sont adjoints les pairs et les femmes. Le corps électoral comprend tous ceux qui paient l'impôt et auxquels la loi reconnaît un domicile.

Les conseils sont élus pour trois ans au scrutin uninominal.

Mais, afin d'empêcher que la part d'impôts incombant aux landlords anglais ne pût être accrue par les élus des populations irlandaises, la loi de 1898 a *consolidé* pour les *landlords* leurs taxes anciennes, de manière que toute augmentation de contribution retombât exclusivement sur les Irlandais.

A titre de compensation, des subventions considérables ont été accordées par le Parlement pour donner aux fermiers le moyen de racheter leurs obligations envers les *Landlords* et de devenir propriétaires.

Un ministère « d'agriculture et de science technique » a été créé pour l'Irlande avec une dotation de dix millions, dont la distribution est confiée à un con-

seil de 12 membres (4 désignés par le Gouvernement et 8 par les assemblées locales).

La vie communale reste rudimentaire.

Le dernier discours du trône semble promettre une extension de franchises pour l'Irlande, « des mesures tendant à associer davantage le peuple d'Irlande à la gérance de ses affaires intérieures et à améliorer de diverses façons le système de gouvernement de ce pays au point de vue administratif et financier. »

La semence jetée par Gladstone sur un terrain rebelle va-t-elle lever ? L'*Ile-Sœur* trouvera-t-elle dans une restauration des libertés anciennes la régénération d'une race épuisée par la misère et l'alcoolisme ? La population de ce pays, qui était de 8.200.000 âmes il y a un demi-siècle, n'est plus que de 4.398.000.

V

LA JUSTICE



V

LA JUSTICE



V

LA JUSTICE

Principes fondamentaux de l'organisation judiciaire anglaise. — Les juridictions.

Juridictions inférieures. — Les juges de paix. — Les Cours de police. — Les Cours de Comté.

Juridictions supérieures. — La Cour suprême et ses deux sections, la Cour d'appel et la Haute-Cour de Londres. — Le Comité judiciaire du Conseil privé. — La Chambre des Lords.

La justice civile et la justice criminelle. — Magistrature et Jury. — Garanties de la liberté individuelle.

L'organisation judiciaire anglaise a été, jusqu'en 1875, d'une inextricable complication, en raison de la distinction entre les juridictions de droit commun (*common law*) et les juridictions d'équité (*equity*). Tandis que les premières s'attachaient exclusivement aux précédents juridiques, aux anciennes formules, plus ou moins surannées, les autres prononçaient dans les cas où le droit commun était reconnu impuissant à fournir les règles qui devaient trancher le litige, mais toutes deux fonctionnaient parallèlement et donnaient

lieu à un enchevêtrement d'attributions qui entraîna souvent, comme conséquences, les procédures les plu étranges. Le *Judicature act* de 1873, remanié et complété, de 1873 à 1875, par une série de *statuts*, a apporté à cette organisation d'heureuses simplifications mais elle n'en reste pas moins, même à l'heure actuelle, fort complexe.

Nous ne saurions entreprendre ici l'étude détaillée des institutions judiciaires du Royaume-Uni ; nous devons nous borner à en dégager les traits essentiels dans un résumé succinct.

Indiquons tout d'abord, comme présidant à toute l'organisation judiciaire anglaise, les principes généraux suivants :

a) Il est de tradition, en Angleterre, qu'au civil comme au criminel, deux éléments doivent concourir à l'œuvre de la justice, la magistrature et le jury ; mais la tendance manifeste du législateur est aujourd'hui de restreindre l'action du jury. L'assistance du jury n'est requise, en matière criminelle, que pour le jugement des crimes ou des délits graves ; elle n'a plus lieu, en matière civile, que lorsqu'une des parties en cause la réclame.

b) La caractéristique de l'organisation judiciaire anglaise est de confier les fonctions de judicature à un nombre très restreint de magistrats, devant constituer des tribunaux ambulants. Les Anglais estiment qu'il vaut mieux faire voyager les juges que les plaideurs et les témoins.

c) L'exercice des fonctions judiciaires ne constitue pas, en Angleterre, une carrière. Les juges de paix

ont choisis parmi les grands propriétaires ; les juges des diverses Cours de police ou de justice parmi les avocats en renom. Les magistrats sont absolument inamovibles, car ils ne peuvent être destitués que dans les circonstances d'une gravité exceptionnelle et ils n'ont à attendre aucun avancement.

d) L'institution du ministère public n'existe pas en Angleterre ou, tout au moins, n'y existe encore qu'à l'état d'ébauche ; on la trouve en Ecosse et en Irlande.

e) Le Royaume-Uni n'a pas de justice administrative spéciale, distincte des tribunaux de droit commun en matière civile.

Les juridictions anglaises sont de deux ordres ; les juridictions inférieures et les juridictions supérieures.

Les juridictions inférieures sont principalement, en laissant de côté certaines juridictions locales ou municipales, à attributions spéciales et restreintes :

Les justices de paix, les Cours de police et les Cours de Comté, pour l'Angleterre, le pays de Galles et l'Irlande ;

Les justices de paix et les Cours des *sheriffs* pour l'Ecosse.

Les juridictions supérieures sont :

Pour l'Angleterre et le pays de Galles, la Cour suprême de Justice, qui comprend la Cour d'appel et la Haute-Cour de Londres ;

Pour l'Ecosse, la Haute-Cour de Justice, qui siège, au civil, sous le nom de Haute-Cour de session, au criminel, sous le nom de Cour de *Justiciary* ;

Pour l'Irlande, la Cour suprême de Dublin.

Le Comité judiciaire du Conseil privé reçoit appels formés contre les décisions des Cours su rieures des Colonies et la Chambre des Lords est vestie du droit de reviser les arrêts des Cours su rieures d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande.

Passons très rapidement en revue ces différents grés de la hiérarchie judiciaire. Nous examinerons suite dans quelles conditions le jury est associ l'œuvre de la justice et quelles garanties protèg les droits de la défense et la liberté individuelle.

I

Les juges de paix de l'Angleterre, *justices of the pe* n'ont de commun que le nom avec nos juges de p de France. Ce sont de grands propriétaires, sortan la *gentry*, élevés dans les collèges et les Universi vivant sur leurs terres et exerçant par leur fortun leur rang social une influence considérable aut d'eux. Pour être reconnu apte à devenir juge de pa il faut posséder et faire valoir un bien d'un prod net annuel de 2.500 francs et occuper, depuis deux dans le Comté, une maison imposée pour une val au moins égale. Tout *gentleman* remplissant ces co ditions et ayant atteint l'âge légal de 21 ans est en di de réclamer du lord-lieutenant du Comté son inscr tion sur la liste des *commissions de paix*. Hâtons-n d'ajouter que cette inscription ne confère qu'un ti nu, purement honorifique. Les membres des comm sions de paix qui veulent exercer effectivement les fo tions de *justices of the peace* doivent lever acte de l inscription et obtenir du lord Haut-Chancelier, sur

proposition du lord-lieutenant, un *writ of dedimus potestatem* et prêter trois serments, celui de *qualification*, celui de fidélité au souverain (*allegeance*) et, enfin, le serment professionnel.

La juridiction des juges de paix comporte deux degrés : les petites sessions (*petty sessions*) et les grandes sessions ou sessions trimestrielles (*quarter sessions*).

On donne le nom de « petites sessions » à des tribunaux ambulants, composés d'au moins deux juges de paix, qui s'assemblent périodiquement, dans diverses localités de leurs divisions territoriales, pour juger les causes dites sommaires, telles que les contraventions aux lois sur la pêche, sur la chasse, sur le travail dans les fabriques, sur la salubrité, etc., et certains délits de moindre importance, comme le vagabondage, les voies de fait légères, les bris de clôture, etc. Les juges de paix statuant en « petites sessions » prononcent sans assistance du jury.

Les « sessions trimestrielles » ou *quarter sessions*, sont des tribunaux de Comtés, composés de plus de deux juges de paix ; elles se réunissent en janvier, avril, juillet et octobre dans la principale ville du Comté et jugent, avec l'assistance du jury, les délits ordinaires, les vols commis sans violence, les tentatives de crimes, la négligence dans l'accomplissement des devoirs publics, etc.

La principale mission des *justices of the peace* est d'assurer le maintien de la paix publique par la répression des contraventions et des délits ; mais ils ont également, se rattachant au même ordre d'idées, quelques attributions de juridiction civile. C'est ainsi

qu'ils tranchent les différends concernant les salaires des artisans et des ouvriers des fabriques jusqu'à 125 francs, et les gages des domestiques ruraux jusqu'à 250 francs, qu'ils décident sur les contestations entre matelots et capitaines ou patrons de navires, qu'ils sont juges des affaires sommaires en matière de baux de ferme et loyers, etc. Ajoutons que deux juges de paix peuvent condamner à la restitution de tout bien dont la valeur ne dépasse pas 500 francs.

Les juges de paix sont assistés de *justices clerks*, ou greffiers de juridictions inférieures, sur lesquels repose le principal fardeau du travail judiciaire et qui sont recrutés parmi les membres du barreau.

Les fonctions des juges de paix sont gratuites.

A Londres et dans certaines grandes villes, l'usage s'est peu à peu introduit de substituer à la juridiction des juges de paix, celle des magistrats des Cours de police, magistrats rétribués (*stipendiary magistrates*) et siégeant en permanence. Ils sont nommés par le Souverain, sur la proposition du secrétaire d'Etat de l'Intérieur, et doivent être choisis parmi les avocats ayant exercé leur profession pendant sept années au moins. L'un deux, siégeant à Londres, à la Cour de Bow-Street, reçoit le titre de *chief-magistrate*, avec un traitement de 45.000 francs. Les magistrats des Cours de police possèdent individuellement les pouvoirs que la loi confère à plusieurs juges de paix réunis en « petites sessions ».

Les Cours de Comtés (*county courts*) représenteraient, dans la hiérarchie judiciaire anglaise, nos tribunaux

civils. Instituées sous le nom de *Cours pour le recouvrement des petites dettes*, elles ont vu étendre, en principe, leur compétence à toute action mobilière pour laquelle « le montant de la dette, de la demande ou des dommages-intérêts réclamés n'excède pas 1.360 fr. » et « à toute action immobilière pour laquelle le bien litigieux ou sa valeur locative ne comporte pas une estimation supérieure à la même somme » (Loi du 13 août 1888).

L'Angleterre et le pays de Galles sont divisés en 59 ressorts ou *circuits*, comprenant chacun une Cour de Comté.

La Cour se compose, dans chaque circuit, d'un juge et d'un greffier.

Le juge doit se rendre successivement, et au moins une fois par mois, dans chacun des districts de son Comté et se transporter dans toutes les localités où la population est quelque peu agglomérée. Il siège douze fois par an dans les villes principales et six fois dans les autres. C'est dire que les fonctions de juge de Comté sont particulièrement absorbantes. Certains magistrats jugent jusqu'à 18.000 affaires par an et ne parcourent pas moins de 5.600 kilomètres (1).

Les juges de Comté sont nommés par le lord Haut-Chancelier, après avis du ministre de l'Intérieur ; ils sont choisis parmi les avocats (*barristers*) qui comptent au moins sept années d'exercice. En acceptant leurs fonctions, ils sont tenus de renoncer au barreau. Ils

(1) Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*.

sont nommés à vie, mais ils pourraient être révoqués par le Chancelier pour cause de mauvaise conduite (*misbehaviour*) ou pour cause d'incapacité (*inability*).

Ils reçoivent un traitement de 37.800 francs et ont droit, en outre, à une indemnité de déplacement, qui varie entre 2.300 et 8.100 par an. Ils peuvent obtenir une pension de retraite de 25.000 francs.

Au-dessus des tribunaux inférieurs et, en particulier, des Cours de Comté, existaient, avant le *Judicature act* de 1873, un certain nombre de Cours supérieures, siégeant toutes à Londres, ayant compétence pour tout le territoire de l'Angleterre. Elles jugeaient, en premier ressort, toutes les affaires où la valeur de l'objet du litige excédait le taux de compétence des Cours inférieures ; elles avaient le droit de reviser les jugements de ces juridictions ou même d'évoquer. C'étaient la Haute-Cour de Chancellerie, qui connaissait des matières d'*equity*, la Cour du Banc de la Reine (*Queen's Bench*), qui jugeait les causes criminelles, la Cour des plaids communs (*Common pleas*), qui statuait sur les différends entre particuliers, la Cour de l'Echiquier (*Exchequer*), qui tranchait les contestations relatives au recouvrement des revenus de l'Etat, la Haute-Cour d'amirauté et les Cours des testaments et des divorces, dont les dénominations indiquaient suffisamment les attributions.

A la suite des réformes opérées de 1873 à 1875, toutes ces juridictions supérieures ont été fondues dans la Cour suprême (*Supreme Court*), investie de la plénitude de la juridiction civile, criminelle, adminis-

trative et commerciale, et comprenant deux degrés : la Cour d'appel, fixée à Londres, et la Haute-Cour, dont les juges siègent tantôt à Londres, tantôt dans les villes où se tiennent les assises.

La « Cour d'appel de Sa Majesté » se compose du lord Haut-Chancelier de Grande-Bretagne et des personnages ayant occupé cette dignité, du lord Chef Justicier d'Angleterre, du Maître des Rôles, du président de la section spéciale de la Haute-Cour qu'on appelle la section des testaments et des divorces, et de *cinq lords juges d'appel.*

La mission de la Cour d'appel est de reviser les décisions de la Haute-Cour.

La Haute-Cour doit, en toute circonstance, déclare le *Judicature act* de 1873, « juger à la fois conformément aux règles de la loi et à celles de l'équité, de façon à trancher complètement toute question portée devant elle et à éviter la multiplicité des procédures ». Toutes les fois qu'il y a conflit entre le droit commun (*common law*) et l'équité (*equity*), les juges doivent suivre les règles de l'équité.

La Haute-Cour statue :

1° En qualité de tribunal de première instance, sur toutes les affaires de la compétence spéciale de la Cour de Comté et sur toutes les affaires excédant la compétence de celle-ci ; elle exerce donc la juridiction de première instance pleine et entière, mais avec faculté de renvoyer devant les Cours de Comté les affaires dont elles peuvent connaître ;

2° En qualité de tribunal d'appel, sur tous les appels interjetés contre les décisions des tribunaux inférieurs ;

3° En qualité de tribunal spécial, en premier et dernier ressort, sur les contestations soulevées à l'occasion des élections parlementaires.

La Haute-Cour se divise en trois sections : la section de Chancellerie, présidée par le lord Haut-Chancelier et composée de cinq juges : la section du Banc de la Reine, présidée par le lord Chef Justicier et composée de quatorze juges ; la section des testaments, divorces et amirauté, composée de deux juges.

Etudier l'organisation spéciale de chacune de ces sections et déterminer la nature des affaires qui leur sont départies nous entraînerait trop loin. Bornons-nous à constater que la plus chargée de ces sections est celle du Banc de la Reine. Comme Cour criminelle (*Crown-side*), elle constitue la plus haute juridiction de répression ; elle surveille les tribunaux inférieurs, peut évoquer les affaires qui leur sont soumises et fixe la jurisprudence. Enfin, elle est appelée à fournir le personnel judiciaire nécessaire, soit pour la tenue de la Cour centrale criminelle de Londres, que doit présider théoriquement le lord-maire, soit pour la tenue des assises périodiques dans chacun des Comtés d'Angleterre et du pays de Galles. L'Angleterre est divisée en sept *circuits*, désignés sous les noms de circuit intérieur (*home*), du centre (*midland*), d'Oxford, du sud-est, de l'ouest, du nord et de l'est. Le pays de Galles est divisé en deux *circuits* (nord et sud). Un seul magistrat parcourt les circonscriptions les moins chargées ; deux juges se rendent dans les villes où les causes sont plus nombreuses.

On compte cinquante-six villes d'assises.

Les juges de la Haute-Cour exécutent, chaque année, de deux à quatre tournées.

« On est stupéfait, dit M. du Buit (1) de l'immense labeur imposé aux vingt-et-un magistrats qui composent la Haute-Cour de Justice, et de l'infinie variété de leurs travaux : ils ont à expédier, soit comme juges d'appel des juridictions inférieures, soit comme juges de droit au premier degré, et comme juges de fait avec l'assistance du jury, toutes les affaires judiciaires de l'Angleterre et du pays de Galles ; ils doivent présider en personne à toutes les phases des procédures les plus compliquées. »

Si la charge qui leur incombe est très lourde, en revanche, ils reçoivent des émoluments qui ressemblent peu à ceux de notre magistrature. Le traitement du lord Chef Justicier, est de 202.000 francs ; celui du Maître des Rôles de 151.500 francs ; celui des lords juges d'appel et de chacun des juges des trois sections de la Haute-Cour est de 126.000 francs. En outre, les juges qui vont tenir les assises ont droit à une indemnité de 180 francs par jour.

Enfin, la loi pourvoit très largement à l'avenir des magistrats de la Cour suprême ; elle leur assure, après quinze années de services, une retraite de 76.000 fr.

On ne sera pas surpris que, dans de semblables conditions, les personnalités les plus considérables du barreau recherchent les honneurs judiciaires comme le couronnement de leur carrière et apportent à l'accomplissement des devoirs de leur magistrature le

(1) *Bulletin de la Société de la législation comparée*, 1886.

fruit d'une longue expérience professionnelle. C'est exclusivement parmi les avocats comptant au minimum dix ans d'exercice, que sont choisis les juges de la Cour suprême. Ils sont nommés par le Souverain sur la présentation du lord Haut-Chancelier ; le lord Chef Justicier est choisi par le premier ministre. Une fois qu'ils ont été investis de leur charge par la prestation de leur double serment, serment d'allégeance et serment professionnel (1), ils n'ont plus à attendre ni avancement ni distinction honorifique ; ils sont, en quelque sorte, immobilisés dans leurs fonctions, dont ils ne pourraient plus être privés que pour forfaiture, à la suite d'une demande expressément formée par les

(1) La formule du serment d'allégeance est : « Je jure que je serai fidèle et garderai vraie allégeance à Sa Majesté le Roi et à ses héritiers et successeurs suivant la loi. Que Dieu m'y aide ! » La formule du serment professionnel est : « Je jure que je servirai bien et fidèlement notre souverain, le Roi, dans les fonctions de juge, que je rendrai la justice à toutes sortes de personnes conformément aux lois et usages de ce royaume, sans crainte ou faveur, affection ou mauvais vouloir. Que Dieu m'y aide ! » — Les juges siègent en perruque et en robe. Il y a la perruque à plusieurs marteaux (*full bottomed wig*), pour les occasions solennelles, et la perruque plus courte et moins lourde (*tye wig*) pour les jours ordinaires. La robe est noire ou rouge aux audiences ordinaires, rouge aux audiences solennelles et, particularité originale, aux époques de certaines fêtes religieuses. Dans les processions, les magistrats de la Cour suprême portent la pèlerine et le manteau doublé d'hermine. Les juges de la section de Chancellerie sont revêtus d'une robe de soie noire (brodée d'or pour les grands jours). L'insigne particulier au Lord Chef Justicier est un collier d'or.

deux Chambres et approuvée par le Souverain, c'est-à-dire en vertu d'une loi. Suivant une parole souvent rappelée : « Il n'est pas de gouvernement, qu'il soit conservateur ou libéral, dont la faveur ou la défaveur puisse faire battre le pouls d'un juge d'Angleterre sur son siège » (1).

L'action de la Cour suprême est restreinte à l'Angleterre et au pays de Galles.

Le Comité judiciaire du Conseil privé reçoit et juge les appels formés contre les arrêts des Cours supérieures de l'*empire britannique*, c'est-à-dire de toutes les colonies réparties dans les cinq parties du monde ; il représente la justice *retenue* du Souverain et constitue la clef de voûte de l'unité de l'empire.

Enfin, la Chambre des Lords reste la plus haute juridiction du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, mais la Cour de justice désignée sous le nom de Chambre des Lords n'a rien de commun avec l'assemblée politique dont elle porte le nom. Seuls, en effet, les *lords d'appel* ont le droit de prendre part au vote. Ce sont : le lord Haut-Chancelier de la Grande-Bretagne, le lord Haut-Chancelier d'Irlande, les pairs ayant exercé les fonctions de lord Haut-Chancelier ou de juge des Cours suprêmes et les quatre lords d'appel ordinaires, que le Souverain nomme à vie parmi les magistrats ayant rempli pendant deux ans les fonctions de juge des Cours suprêmes ou parmi les avocats comptant au moins quinze années d'exercice de leur profession. Les quatre lords d'appel jouissent

(1) Watson Parker.

d'un traitement de 150.000 francs et siègent à la Chambre des Lords en qualité de barons.

La présence de trois lords d'appel est nécessaire pour la validité des arrêts.

La Chambre des Lords reçoit les appels dirigés contre les arrêts des Cours supérieures d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande ; elle peut, à son gré, juger en fait et en droit ou trancher seulement le point de droit et renvoyer la cause à une Cour supérieure. Ses arrêts sont absolument définitifs (1).

Les institutions judiciaires dont nous avons cherché jusqu'à présent à présenter les grandes lignes dans un tableau d'ensemble, sont celles de l'Angleterre et du pays de Galles. L'organisation judiciaire n'est pas identique dans les trois royaumes qui constituent en Europe la monarchie britannique. En Ecosse surtout, de nombreuses dissemblances sont à relever. On y trouve, sans doute, comme en Angleterre, des *justices of the peace*, choisis parmi les propriétaires fonciers et remplissant gratuitement leurs fonctions, mais leur compétence est sensiblement plus restreinte.

L'institution des Cours de Comté n'existe pas en Ecosse ; elle y est remplacée, dans une certaine mesure, par la Cour du *sheriff*. Le *sheriff*, qui possède en Ecosse une autorité plus étendue qu'en Angleterre et qui, fonctionnaire rétribué par la Couronne, doit être choisi parmi les membres en exercice du barreau

(1) Franqueville, *Le système judiciaire de la Grande-Bretagne*, t. I.

d'Edimbourg, a des attributions judiciaires considérables : il est à la fois juge civil, commercial et administratif et prononce, sans appel, jusqu'à 650 francs ; en première instance, au delà de ce chiffre, sur toutes contestations autres que celles portant sur des questions d'état ou de propriété. Juge criminel, il statue tantôt seul, tantôt avec l'assistance du jury, sur les délits et crimes autres que le meurtre, le viol, le vol à main armée et l'incendie. Une Cour supérieure siège à Edimbourg, sous le nom de *Cour de Session*, lorsqu'elle statue au civil, et de *Haute-Cour de Justiciary*, lorsqu'elle statue au criminel. Elle possède la plénitude de juridiction au premier et au deuxième degré et se compose : du *lord justice general*, président, du *lord justice clerk*, vice-président, et de onze juges ordinaires (*ordinary*). Tous ces magistrats sont nommés à vie par le pouvoir royal et recrutés parmi les avocats. Leur traitement varie, suivant leur rang, de 120.000 francs à 75.000 francs. La Cour se divise en deux Chambres ; *inner house* (Chambre intérieure) avec huit juges ; *outer house* (Chambre extérieure) avec cinq juges. La Chambre intérieure comprend deux divisions de quatre juges chacune. L'Ecosse est, comme l'Angleterre, divisée en *circuits*, dans lesquels l'un des juges de la Chambre extérieure (*lord ordinary*) va tenir session. Les appels, soit des décisions des tribunaux inférieurs, soit des décisions d'un juge *ordinary*, rendus à Edimbourg ou dans un circuit, sont portés devant la Chambre intérieure. La *Haute-Cour de Justiciary*, composée de sept juges pris parmi les membres de la Cour de Session, statue sur

l'appel des décisions des tribunaux inférieurs et peut apprécier la validité des verdicts du jury qui assiste le sheriff. Comme Cour criminelle de première instance, elle délègue l'un de ses membres pour présider le jury, soit à Edimbourg, soit dans les *circuits*.

En Irlande, l'organisation judiciaire se rapproche davantage de celle de l'Angleterre. On trouve en Irlande des juges de paix, avec le système des petites sessions trimestrielles, et des Cours de Comté ; d'autre part, le *Judicature act* de 1873 pour la constitution de la Cour suprême a été déclaré applicable à l'Irlande. Les juridictions d'équité et de loi coutumière ont été confondues ; les anciennes Cours supérieures de droit commun et d'équité ne forment plus qu'un tribunal unique, la Cour suprême de Dublin, comprenant, comme celle de Londres, une Haute-Cour et une Cour d'appel.

Il nous reste à examiner dans quelles conditions les Anglais associent le jury à l'œuvre de la justice et à indiquer les garanties protectrices de la liberté individuelle qui dominent, dans la monarchie britannique, la procédure criminelle.

Le jugement par jurés est, de longue date, un des dogmes fondamentaux du droit public de l'Angleterre. Le jury participe au jugement des affaires civiles comme au jugement des affaires criminelles.

Il y a lieu, toutefois, de constater que, si les Anglais continuent à être pénétrés des mérites du jury criminel, ils sont sensiblement moins enthousiastes du jury civil. Ils lui reprochent d'être une cause de len-

teurs, de coûter fort cher, de créer de grandes complications et d'aboutir, en dernière analyse, à une justice fort discutable. Le jury civil n'est pas admis en Ecosse. Le législateur de 1873 n'a pas osé le supprimer en Angleterre, mais il s'est efforcé, autant que possible, de restreindre son action. D'obligatoire qu'il était autrefois, le jury civil est devenu facultatif ; il faut que son intervention soit réclamée. D'autre part, le *judicature act* confère à la Haute-Cour et à la Cour d'appel le droit de renvoyer la question de fait à un arbitre-rapporteur toutes les fois que la décision implique l'appréciation de documents compliqués, ou la nécessité de connaissances spéciales. Cette innovation a eu principalement pour but de retirer au jury la solution d'un grand nombre d'affaires.

En principe, tout sujet né anglais, ayant plus de 21 ans et moins de 60 ans, possédant un revenu foncier de 250 francs ou payant un loyer de 500 francs ou enfin justifiant d'une imposition à la taxe des pauvres en raison d'une rente de 750 francs, est apte à remplir les fonctions de juré. Le *sheriff* a la garde du registre sur lequel sont inscrits les noms de toutes les personnes réunissant les conditions légales. C'est parmi ces noms qu'il choisit la liste des jurés qu'en vertu de l'ordonnance ou *precept* du juge, *venire facias juratores*, il envoie siéger aux sessions ou assises, sous peine d'une amende de 50 francs.

Si l'une des parties en cause désire que son procès soit soumis à un jury offrant plus de garanties, elle peut réclamer la formation d'un *jury spécial*. La liste des jurés spéciaux, dressée comme celle des jurés ordi-

naires par le *sheriff*, renferme les noms de personnes possédant un chiffre de revenu plus élevé et présumées, en raison de leur situation sociale (*esquires*) ou de leur profession (banquiers, négociants, *merchants*), être plus éclairées et plus instruites. Les jurés spéciaux ont droit à une indemnité quotidienne d'une guinée (26 fr. 50); les jurés ordinaires reçoivent une demi-guinée (13 fr. 25). « Certains individus, rapporte M. de Franqueville, se font des revenus en exerçant les fonctions de juré spécial : on leur donne vulgairement le nom de *guinea-pigs* (1) ».

Le jury chargé de connaître d'un procès civil se compose de 12 membres. Les noms des 48 jurés de session convoqués par le *sheriff* sont placés dans l'urne et le *registrar* ou greffier en extrait 12 pour constituer le jury de jugement. Le juge ayant pris son siège, le jury prête serment de rendre un verdict sincère, de prononcer impartialement entre les parties, et le procès commence. Le verdict doit être rendu à l'unanimité.

Au criminel, le jury n'a pas seulement à prononcer sur la culpabilité des accusés. Il remplit l'office qui incombe aujourd'hui chez nous à la Chambre des mises en accusation : il décide s'il y a charges suffisantes pour exercer la poursuite. C'est ainsi qu'il faut distinguer en Angleterre le grand jury ou jury d'accusation et le petit jury ou jury de jugement.

Le grand jury ou jury d'accusation se compose de 23 membres, choisis par le *sheriff*. Ils examinent s'il

(1) *Le système judiciaire de la Grande-Bretagne*, t. I, IV. *Report from committee* on juries, 1868.

y a charges suffisantes contre l'inculpé pour justifier sa mise en jugement. Si, après avoir pris connaissance de l'acte d'accusation dressé par le greffier de la Cour, ils sont, en majorité, d'avis de renvoyer devant un jury de jugement, leur chef (*foreman*) inscrit la mention : « acte vrai, *a true bill* ». Si les jurés entendant donner suite à l'affaire ne sont pas au moins douze, l'accusation est abandonnée ; le chef du jury appose sur l'acte d'accusation la formule : « acte non vrai, *non true bill* », et le détenu est immédiatement mis en liberté.

Lorsque les charges ont été déclarées suffisantes par le grand jury, lecture est donnée à l'inculpé de l'acte d'accusation et il est interpellé sur le point de savoir s'il veut plaider « *guilty or not guilty*, coupable ou non coupable ».

Si l'accusé déclare vouloir plaider « coupable », le juge doit l'avertir, avec bienveillance, des conséquences de son aveu et l'engager même à se rétracter. S'il persiste, il est jugé immédiatement par la Cour, sans l'assistance du jury et sans plaidoirie.

Les accusés qui ont déclaré vouloir plaider « non coupable » sont renvoyés devant le petit jury ou jury de jugement. Il est composé de douze membres. Les accusés peuvent exercer, soit le droit de récusation individuelle, comme en France, soit même la récusation de la totalité de la liste des jurés (*array*), s'ils établissent que la liste a été dressée avec partialité par le *sheriff*.

Le jury étant formé, les douze jurés prennent place à l'audience et prêtent serment. La formule du ser-

ment est moins solennelle qu'en France. Le juge dit simplement aux jurés : « Vous prononcerez clairement et sincèrement entre Sa Majesté et l'accusé à la barre (1) ». Les jurés prêtent serment, quatre à la fois, sur la Bible qu'ils baisent, et les débats commencent. La procédure devant le jury anglais est excessivement simple. Le poursuivant ou son avocat expose les faits. Cet exposé des charges est fait sobrement et en peu de mots ; il dure au plus vingt minutes, souvent cinq. Les témoins à charge sont ensuite interrogés par l'accusation (*examination*) puis subissent un contre-interrogatoire (*cross examination*) de la part de l'accusé ou de son conseil, qui peuvent présenter toutes observations utiles. Pour les témoins à décharge, on procède de même, mais en sens inverse. Au lieu d'être interrogés par le président, comme en France, les témoins sont interrogés par les parties, par leurs avocats, et répondent brièvement aux questions qui leur sont posées. Les plaidoiries sont toujours simples et courtes. Ajoutons que l'on ne doit pas faire connaître les antécédents de l'accusé. S'il est en état de récidive, le juge ne doit révéler cette situation qu'après la lecture du verdict rendu par le jury.

Les débats clos, le juge, qui est resté absolument neutre, se bornant à diriger les débats et à assurer la lutte égale, *fair play*, entre les parties, résume l'affaire. Il ne pose pas de questions au jury. Celui-ci, appelé à décider si l'accusé est coupable ou non coupable, a le

(1) GLASSON, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. VI.

droit d'examiner le fait, l'intention et la qualification légale. S'il estime que l'accusation n'est pas fondée dans ses termes et que cependant il y a eu crime ou délit, il peut substituer une nouvelle qualification à celle exprimée dans l'acte d'accusation, décider, par exemple, qu'il n'y a pas meurtre, mais homicide par imprudence. Le jury anglais juge en droit autant qu'en fait, ne laissant au magistrat que l'application de la loi pénale.

Ajoutons que toutes les décisions du jury, acquittement ou condamnation, doivent être rendues à l'unanimité. Autrefois, pendant leur délibération, les jurés ne devaient avoir ni rafraîchissements, ni feu, ni lumière, tant qu'ils n'avaient pu arriver à un accord unanime. Si le juge allait présider d'autres assises d'une ville voisine avant qu'ils eussent réalisé l'entente nécessaire, il avait le droit de les traîner à sa suite en voiture et de les tenir séquestrés jusqu'à ce qu'ils fussent en mesure de rendre leur verdict. La loi nouvelle est plus humaine : elle permet de procurer aux jurés « des rafraîchissements raisonnables et du feu ». S'ils ne peuvent se mettre d'accord, le juge les décharge de l'affaire, qui est renvoyée aux assises suivantes.

Les Anglais répudient ce que l'on a appelé la procédure inquisitoriale. L'instruction est toujours publique et le prévenu est toujours assisté de ses conseils. Non seulement il ne peut être mis au secret ni interrogé en dehors des audiences, mais encore, à ces audiences, le juge l'avertit de prendre garde de ne point s'accuser lui-même, et, lorsqu'il l'interroge, il commence par

lui adresser ces paroles ; « Avez-vous quelque chose à dire ? Vous n'y êtes pas forcé; parlez, si vous le jugez utile à votre défense ; seulement, ce que vous allez dire va être écrit et pourra servir contre vous ». C'est toujours le respect poussé jusqu'au scrupule de la vieille maxime ; *Nemo auditur perire volens*. Si l'inculpé n'a pu obtenir sa mise en liberté sous caution, qui est d'un usage très fréquent dans le Royaume-Uni, il est placé dans une maison de détention préventive, où la loi veille avec un soin jaloux à ce qu'il ne puisse être assimilé à un condamné. Dans sa cellule, une affiche l'avertit « qu'il n'est point l'objet d'une punition, mais d'une simple précaution ». Il est maître de choisir le régime qui lui convient, de recevoir tous les jours sans témoins, s'il le désire, ses parents, ses amis, ses conseils, de manifester toutes les exigences compatibles avec la garde de sa personne.

Une semblable législation, tout empreinte d'humanité, a longtemps fait contraste avec les rigueurs injustifiées de notre ancien Code d'instruction criminelle. Il n'est que juste de rendre hommage aux garanties qui protègent la défense en Angleterre ; il n'est pas de pays au monde où la personnalité humaine et la liberté individuelle soient mieux respectées. Mais les Anglais ont-ils été sagement inspirés lorsque, dans leur absorbante préoccupation de maintenir la lutte strictement égale entre l'accusation et la défense, ils ont refusé d'organiser chez eux l'institution du ministère public ? Si on la rencontre en Ecosse et en Irlande, en Ecosse avec le *lord advocate*, les *solicitors* de la Couronne et les *procureurs fiscaux* des comtés, en Irlande avec les

procureurs des sessions, placés sous la surveillance de l'*attorney general*, ni l'Angleterre ni le pays de Galles n'ont voulu connaître, pour parler le langage de Montesquieu, « cette loi admirable suivant laquelle le prince, établi pour faire exécuter les lois, prépose un officier dans chaque tribunal pour poursuivre en son nom tous les crimes » (1). En Angleterre, lorsque l'ordre public est troublé par un délit ou par un crime, c'est aux particuliers, lésés ou non, à en réclamer la répression. On admet sans doute l'existence d'un intérêt supérieur qui commande l'application de la pénalité ; le système judiciaire anglais ne repose aucunement sur la théorie des lois barbares, qui ne reconnaissaient que des torts privés, mais c'est aux particuliers à prendre en main l'intérêt de la société menacée, aux citoyens à se faire accusateurs publics. Sauf dans les cas de meurtre, où un fonctionnaire spécial, le *coroner*, procède, avec assistance de jurés, à une enquête d'office pour rechercher le coupable, la poursuite dépend de l'initiative privée. « Le législateur anglais, dit M. Glasson (2), a toujours redouté les abus de puissance publique contre les individus plutôt que les menaces des individus contre la société. »

Dans leur lutte séculaire contre l'absolutisme royal, les Anglais ont craint que l'institution du ministère public n'eût pour effet d'accroître outre mesure les pouvoirs de la Couronne ; ils n'ont pas admis qu'une magistrature puissante eût le droit d'agir au nom de

(1) *Esprit des lois*, liv. VI, chap. VIII.
(2) *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. VI.

l'ordre public. Certains de nos écrivains libéraux les en ont félicités. C'est, à notre sens, une lourde erreur, car l'expérience de ce qui se passe au-delà de la Manche est la meilleure preuve qu'en l'absence d'une magistrature chargée d'intenter et de diriger l'action publique, la répression est compromise. Les statistiques démontrent qu'en Angleterre un nombre extraordinaire de crimes ou de délits restent impunis, tandis que le droit réservé à chaque citoyen de s'ériger en accusateur public favorise les poursuites vexatoires et souvent le chantage éhonté. Aussi un revirement se manifeste-t-il dans l'opinion contre les résistances que provoquait autrefois l'idée d'introduire en Angleterre le ministère public. Les jurisconsultes les plus éminents de la Grande-Bretagne ont réclamé avec énergie, à la suite de lord Brougham et de Cockburn, la création du ministère public. Un premier pas a été fait dans cette voie par la loi du 3 juillet 1879, qui a établi un fonctionnaire nouveau, « le directeur des poursuites publiques ». Sous la surveillance de l'*attorney general*, jurisconsulte de la Couronne, il a pour mission d'intenter et de mener à fin certains procès criminels, ceux qui présentent une gravité particulière ou pour lesquels les intéressés se refusent à agir. Il doit, en même temps, prêter son assistance et son avis aux chefs de police, aux clercs des magistrats et, d'une façon générale, à toutes personnes engagées dans une procédure criminelle. Le directeur des poursuites est secondé par six substituts, choisis parmi les avocats ou avoués, *barristers*, ou *solicitors* de la Cour suprême.

Il est à prévoir que l'esprit pratique des Anglais

saura développer le germe contenu dans cette réforme. Il est, heureusement, permis de concevoir l'institution du ministère public comme celle d'une magistrature, gardienne indépendante de la loi, et non instrument asservi de l'officine centrale que dirigerait un politicien.

En résumé, lorsqu'on se place en face de la justice anglaise, il est impossible de fermer les yeux à de graves lacunes et à de nombreuses imperfections.

Le droit anglais est très obscur et très confus ; les juridictions, malgré les simplifications effectuées par le *Judicature act* de 1873, restent fort touffues ; la justice est lente et coûteuse ; l'organisation du barreau peut prêter à critique (1). Il y a beaucoup à faire pour donner aux lois et à l'organisation judiciaire de la monarchie britannique une harmonieuse unité ; mais, en se gardant de l'admiration sans mesure à laquelle se sont laissé entraîner certains de nos écrivains, il faut savoir reconnaître que le système judiciaire anglais présente tout au moins un incontestable mérite, celui de rendre aux juges « le devoir aisé et la vertu facile ». La magistrature anglaise a été, pendant des siècles, un

(1) L'enseignement officiel du droit n'existe pas en Angleterre ou du moins n'y existe que d'une façon fort incomplète. Les jeunes gens qui désirent suivre la carrière du barreau prennent place dans certains hôtels, *inns of court*, qui offrent à leurs habitués le logement, la nourriture « temporelle et spirituelle », les instruments de travail et enfin l'éducation professionnelle, sous le contrôle des anciens (*beachers*). Cette éducation est très superficielle.

rempart contre la tyrannie du pouvoir absolu, elle reste l'un des plus fermes soutiens du régime libéral. Le véritable éloge à faire des institutions judiciaires anglaises, c'est que la politique ne risque pas d'y contaminer les sources de la justice.

BIBLIOGRAPHIE

ALFASSA (Maurice) et BARRAULT. — *Le mouvement socialiste en Angleterre. Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1906.

Annuaire de législation étrangère, *Textes et commentaires des lois votées par le Parlement britannique.*

ARMINJON. — *L'administration locale en Angleterre*, Paris, 1895.

ARNOLD. — *A treatise on the Law of municipal corporations of England and Wales*, 2e édition, Londres.

BAGEHOT. — *La Constitution anglaise*, édition française, 1869.

BARDOUX (Jacques). — *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine*, 1 vol., Paris, 1907 .

BERTRAND (Ernest). — *Commentaire sur l'organisation des Cours de Comté.*

BLACKSTONE. — *Commentaries on the Law of England, adapted to the present state of the Law by Rob. Malcom Kerr*, 4e éd., 4 vol., 1876.

BLOCK (Maurice). — *Dictionnaire de la politique*, v° *Grande-Bretagne.*

BOUTMY (Paul). — *Développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre.*

— *Le Gouvernement local et la tutelle de l'Etat en Angleterre, Études de droit constitutionnel*, 1 vol., Paris, 1895.

— *Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au* XIXe *siècle*, 1 vol., Paris, 1901.

BROUGHAM (lord). — *Des différences entre le système judiciaire*

de l'Angleterre et celui de la France. Revue de Fœlix, XII. Bulletin de la Société de législation comparée.

CAUDEL (M.). — *Les élections générales anglaises*, janvier 1906

— *La vie politique en Angleterre*, *Annales des sciences poli tiques*, 15 mars 1906 et 15 novembre 1906.

CHAMBERLAIN. — *Municipal institutions in America and Englan* (*The Forum*, novembre 1892).

— *Corporations of England and Wales*, 8e éd. Londres.

CHARBONNIER. — *Organisation électorale*, Paris, 1874, 1 vo

DARYL (Philippe). — *Vie publique en Angleterre*.

DEHAYE (Alexandre). — *Etudes sur les Assemblées de Com et sur le régime municipal* (Annuaire de législation étrar gère, 1888. — Bulletin de la Société de législation com parée, 1882.

DEMOMBYNES. — *Constitutions Européennes*, 2e édition, Pari 1883.

DU BUIT. — *La justice en Angleterre*. Bulletin de la Socié de législation comparée, 1886.

ESCOTTE. — *L'Angleterre*, traduction de Lubersac.

ESQUIROS (Alphonse). — *L'Angleterre et la vie anglaise*.

FISCHEL. — *La Constitution d'Angleterre*, 1863.

FONBLANQUE. — *L'Angleterre, son Gouvernement, ses instit tions*, trad. Ferdinand-Camille Dreyfus, Paris, 1881.

FRANCK-CHAUVEAU. — *Communications sur la législation élect rale en Angleterre*. Bulletin de la Société de législati comparée, 1874.

FRANQUEVILLE (comte Charles de). — *Institutions de l'Angl terre*, Paris 1863, 1 vol.

— *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, Paris, 188 3 vol.

— *Le système judiciaire de la Grande-Bretagne*, Paris, 189 2 vol.

FREEMAN. — *Le développement de la Constitution anglaise*, tra Dehaye, 1 vol., Paris, 1877.

GLADSTONE. — *Questions constitutionnelles*, trad. de M. Albe Gigot.

Glasson. — *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre.* 6 vol. Paris, 1883.

Gneist. — *Self government, Communal verfassung und verwaltungs gerichte in England,* 3e éd. Berlin, 1871.

Grey (lord). — *On parliamentary Government*

Hallam. — *The constitutional history of England.*

Hansard. — *Parliamentary debates.*

Hearn. — *The Government of England.*

Hippeau. — *L'instruction publique en Angleterre.*

Larousse (Pierre). — *Dictionnaire universel,* v° *Angleterre.*

Laugel. — *L'Angleterre publique et sociale,* 1 vol., Paris, 1873.

Lefèvre-Pontalis. — *Les lois et les mœurs électorales en France et en Angleterre,* 1864.

— *Les élections en Europe à la fin du* XIXe *siècle,* Paris, 1902, 1 vol.

Leplay et Delaire. — *La Constitution de l'Angleterre,* 2 vol. 1880.

Leroy-Beaulieu. — *L'administration locale en France et en Angleterre.*

Mac-Carthy. — *History of our own times.*

Martin (Etienne). — *Les impôts directs en Angleterre,* 1 vol., Paris, 1907.

May (Erskine). — *Constitutional history,* trad. Cornelis de Witt, 2 vol., 1866.

— *Parliamentary practice,* 1879.

Paterson. — *Commentaries on the Liberty of the subject, and the laws of England, relating to the security of the Person,* 2 vol., Londres, 1877.

De Pressensé. — *L'Irlande et l'Angleterre,* 1889.

Prins. — *Etude comparative sur la procédure pénale à Londres et en Belgique,* Paris, 1877.

Reynaert. — *Discipline parlementaire,* 2 vol.

Reynald. — *Histoire contemporaine de l'Angleterre.*

Russel. — *English Constitution.*

Schulte. — *Das Englishe Parlament.*

SEIGNOBOS. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine, 1814-1896*, Paris, 1899.

STUBBS. — *Constitutional history of England in its Origin and Development*, 2e éd., 3 vol., 1875.

The English Citizen, 1881-1891 : Traill (*gouvernement central*) ; Walpole (régime électoral et législatif) ; Wilson (finances) ; Chalmers (administration locale) ; Maitland (justice et police) ; Elliot (Eglise) ; Fowle (Assistance publique) ; Jevons (législation du travail) ; Farrer (commerce et industrie) ; Craik (enseignement).

TODD (Alpheus). — *On parliamentary Government in England*, 2 vol., 2e éd., 1887-1887.

VALFRAMBERT. — *La Commune en Angleterre, régime municipal et institutions locales de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande.*

WALPOLE (Spencer). — *A history of England since 1815.*

WEIL (Denis). — *Travaux du Parlement britannique*, Annuaire de législation étrangère.

Belgique

I

LA CONSTITUTION

INSTITUTIONS POLITIQUES

DE

LA BELGIQUE

I

LA CONSTITUTION

La fondation du Royaume de Belgique. — Le Congrès national de 1831. — Les libertés du peuple belge. — L'organisation des pouvoirs publics : Royauté, Sénat, Chambre des représentants. — Le droit de revision. — La revision constitutionnelle de 1893. — Le suffrage universel.

La Constitution belge date de 1831. Les traités de 1815 avaient réuni les anciens Pays-Bas autrichiens, l'ancien évêché de Liège et les anciennes Provinces Unies, c'est-à-dire la Belgique et la Hollande, sous le sceptre de la Maison d'Orange pour former le Royaume des Pays-Bas, destiné à servir de barrière contre la France en maintenant « un juste équilibre en Europe ». La Belgique apportait au nouvel Etat ses produits industriels et agricoles ; la Hollande sa puissance maritime et coloniale. Les richesses des deux pays se complétaient et « la réunion devait être intime et complète ».

On connaît les raisons qui amenèrent la séparation. La *Charte ou loi fondamentale* de 1815 ayant été

repoussée par les notables belges, le roi Guillaume I[er] déclara qu'ils l'avaient votée et ne sut même pas la respecter. Il transporta en Hollande tous les services publics, sacrifiant complètement les intérêts de la Belgique, et imposa aux Belges la plus lourde part de la dette nationale.

En même temps que l'autoritarisme vexatoire du Roi indisposait les libéraux belges, élevés à l'école de Benjamin Constant, l'intransigeance de son protestantisme étroit exaspérait les catholiques. La Révolution qui brisa en France le trône de Charles X eut son contre-coup en Belgique. Le 25 août 1830, au sortir d'une représentation de la *Muette de Portici*, les spectateurs, sous l'impression des appels à la liberté qu'ils venaient d'entendre, coururent aux armes et organisèrent l'émeute. Elle devait avoir pour résultat la fondation du Royaume de Belgique.

« Le sang belge a coulé, déclarait le Gouvernement provisoire que l'insurrection avait constitué à Bruxelles; cette effusion d'un sang généreux a rompu tout lien. Les Belges sont déliés. »

En vain, le roi Guillaume, reconnaissant trop tard les fautes de sa politique, déléguait son fils, le prince d'Orange, à Anvers pour promettre à ses sujets révoltés une administration autonome composée exclusivement de Belges et invitait la Belgique à nommer librement des députés pour former un Congrès national; le Gouvernement provisoire déclarait : « Les provinces de la Belgique, violemment détachées de la Hollande, constitueront un Etat indépendant ». Et il répondait aux offres d'apparente liberté du prince d'Orange : « C'est

le peuple qui a chassé les Hollandais du sol de la Belgique ; lui seul, et non le prince d'Orange, est à la tête du mouvement qui lui a assuré son indépendance et qui établira sa nationalité ».

Nous n'avons pas à rappeler ici comment l'indépendance de la Belgique, proclamée par les Belges insurgés, fut assurée par les armées françaises, avec le consentement officiel des grands Etats de l'Europe exprimé en 1830 à la conférence de Londres, et comment, après le traité de paix conclu en 1839 avec la Hollande, le Royaume de Belgique fut officiellement reconnu par toutes les puissances et déclaré *Etat Neutre*, sous l'autorité du roi Léopold Ier de Saxe-Cobourg et de sa dynastie.

La Constitution de la Belgique a été votée le 7 février 1831 par un Congrès national, composé de 200 députés, qu'avaient élus les citoyens âgés de 25 ans, exerçant une profession libérale ou payant un cens variant, suivant les régions, de 13 à 150 florins.

La Constitution décrétée par le Congrès national « au nom du peuple belge » ne comprend pas moins de 139 articles.

Elle est divisée en huit titres :

Le titre premier traite « du territoire et de ses divisions ».

Le titre II « des Belges et de leurs droits ».

Le titre III « des pouvoirs ».

Ce titre troisième, de beaucoup le plus développé, se compose de quatre chapitres réglant les attributions respectives des Chambres (Chambre des représentants

et Sénat), du Roi et des Ministres, du pouvoir judiciaire, des institutions provinciales ou communales.

Le titre IV traite « des finances ».

Le titre V de « la force publique ».

Les titres VI, VII, et VIII sont consacrés à des « dispositions générales », à « la revision de la Constitution » et à des « dispositions transitoires ou complémentaires ».

En réalité, il faut distinguer dans la Constitution deux parties, l'une relative aux principes généraux du droit public, l'autre à l'organisation du Gouvernement.

En ce qui concerne les principes généraux du droit public, la Constitution de la Belgique est, sans contredit, l'une de celles qui se sont montrées les plus explicites pour garantir aux citoyens la plus grande somme de libertés.

C'était, en 1831, une nouveauté hardie que de proclamer, avec l'égalité des citoyens devant la loi, le respect absolu de la liberté individuelle et de la propriété privée, l'abolition de la confiscation et de la mort civile, l'inviolabilité du domicile et du secret des lettres, des principes tels que ceux-ci :

La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties (article 14).

Nul ne peut être contraint de concourir, d'une manière quelconque, aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos (article 15).

L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quel-

conque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication (article 16).

L'enseignement est libre : toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi (art. 17) (1).

La presse est libre : la censure ne pourra jamais être établie ; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi (article 17).

Le jury est établi en matière de délits politiques et de presse.

Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, « en se conformant aux lois qui peuvent réglementer l'exèrcice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable » (article 19).

Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive, que l'association ait un but politique, religieux, philosophique, littéraire, industriel ou commercial, « étant entendu, toutefois, que le législateur seul peut conférer aux sociétés le bénéfice de la personnalité civile » (article 20).

(1) La liberté d'enseignement comporte celle d'enseigner et celle d'être enseigné, la liberté du maître et celle des élèves. La loi n'exige ni autorisation ni diplôme ; elle reconnaît aux établissements libres le droit de collation des grades ; elle proscrit toute ingérence de l'Etat dans l'organisation des établissements privés d'instruction.

Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes (article 21).

Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics à l'occasion des faits de leur administration (article 24).

Réagissant contre la politique de compression qui avait réussi à soulever contre elle les partis les plus opposés, la Constitution belge avait tenu à honneur de faire passer dans les lois le mot d'ordre de la Révolution qui venait de s'accomplir : « Liberté en tout et pour tous ». Avec un enthousiasme junévile, qui rappelait celui de la génération de 1789, elle transformait en principes de gouvernement des revendications jusque-là condamnées. Suivant la parole de M. Em. de Laveleye (1), « elle consacrait en termes aussi nets et absolus que possible ces quatre libertés cardinales, symbolisées dans les statues de bronze groupées autour de la colonne que la reconnaissance nationale a élevée depuis à la mémoire du Congrès : liberté de la presse, liberté des cultes, liberté de l'enseignement, liberté d'association ».

Le Gouvernement de la Belgique est, suivant la formule adoptée par le Congrès national, « une monarchie représentative sous un chef héréditaire ».

La Constitution précise que le souverain n'est pas le roi, mais le peuple.

« Tous les pouvoirs, déclare l'article 25, émanent de la Nation. »

(1) *Le parti libéral et le parti catholique en Belgique.*

Et l'article 78 précise :

« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

Le Roi exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire de ministres responsables. La responsabilité ministérielle est interprétée en Belgique suivant la doctrine connue dans la pratique parlementaire sous le nom de théorie *whig*, c'est-à-dire que les ministres sont tenus de se retirer le jour où ils cessent d'avoir la confiance des représentants du pays.

Le pouvoir exécutif appartient au Roi.

Le pouvoir législatif est exercé collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

Chacune de ces trois branches du pouvoir législatif a l'initiative des lois ; mais toute loi de finances ou relative au contingent de l'armée doit être votée d'abord par les représentants.

Le Roi sanctionne et promulgue les lois ; il a le droit de convoquer, de proroger et de dissoudre les Chambres.

Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans. Les sénateurs sont élus pour huit ans et renouvelés par moitié tous les quatre ans.

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni

arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre, durant la session, qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

Le Sénat ne peut siéger hors du temps de session de la Chambre des représentants.

Les Chambres se réunissent en assemblée plénière:

1° Si, à la mort du roi, son successeur n'a pas atteint la majorité légale, fixée à l'âge de 18 ans accomplis, à l'effet de pourvoir à la régence et à la tutelle ;

2° Si le roi est dans l'impossibilité de régner, à l'effet de pourvoir également à la régence et à la tutelle ;

3° Au cas de vacance du trône, faute d'héritier ou de successeur désigné par le Roi d'accord avec le Parlement, à l'effet de pourvoir provisoirement à la régence.

Les Chambres sont ensuite intégralement renouvelées pour pourvoir définitivement à la vacance de la Couronne.

La Chambre des représentants a le droit de mettre les ministres en accusation et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule est appelée à les juger.

Le Roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la Cour de cassation que sur la demande de l'une des deux Chambres.

Au titre *des finances*, la Constitution stipule ;

Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi.

Aucune charge, aucune imposition provinciale ne peut être établie que du consentement du Conseil provincial.

Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du Conseil communal.

Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement par les Chambres.

Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi.

Chaque année, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget.

Une haute juridiction, la Cour des Comptes, est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'Etat est soumis aux Chambres avec les observations de la Cour des Comptes.

Le président et les six conseillers de la Cour des Comptes sont nommés, tous les six ans, par la Chambre des représentants.

Au titre de *la Force publique,* la Constitution exige

que le contingent de l'armée soit voté annuellement.

Le pouvoir exécutif est investi du commandement militaire, mais c'est au pouvoir législatif qu'est remis le soin de fournir les hommes et l'argent nécessaires à la formation et à la solde de l'armée. Cette dernière se recrute à l'aide d'engagements volontaires et par la voie du tirage au sort, avec faculté d'exonération,

La durée du service est, en principe, de huit ans dans l'armée active et de cinq ans dans la réserve, mais les miliciens sont envoyés en congé illimité lorqu'ils ont passé au service un temps qui varie, suivant les différentes armes, sans pouvoir être inférieur à 28 mois de présence sous les drapeaux.

Indépendamment de l'armée, « la force publique » doit se composer de la gendarmerie et de la garde civique, dans les rangs de laquelle « les titulaires de tous les grades jusqu'à celui de capitaine au moins sont nommés par les gardes ». La mobilisation de la garde civique ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Ajoutons que la Constitution garantit les franchises provinciales et communales et proclame l'indépendance du pouvoir judiciaire. Au titre des « dispositions générales », il est dit que : « La Nation belge adopte les couleurs rouge, jaune et noire, et pour armes du Royaume le lion de Belgique avec la légende : « L'union fait la force ».

La ville de Bruxelles est déclarée capitale de la Belgique et siège du Gouvernement.

Nous venons de résumer rapidement, dans ses lignes essentielles, la Constitution belge ; nous en étu-

dierons, d'une façon plus approfondie, les différents rouages dans les chapitres suivants.

Mais une Constitution ne saurait être immuable. Les constituants de 1831 ont organisé une procédure de revision ingénieusement conçue pour assurer le maintien de l'équilibre entre les différentes forces politiques. L'article 131 reconnaît au « pouvoir législatif », c'est-à-dire au Roi et aux deux Chambres, « le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne ». Le pouvoir législatif ne doit pas s'en tenir à une déclaration générale ; il faut qu'il indique, limitativement, les articles de l'acte fondamental qu'il juge nécessaire de modifier. Après la déclaration qu'il y a lieu à revision, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit et il est procédé à des élections générales. Les Chambres nouvellement élues statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la revision. Elles ne peuvent délibérer si les deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents. « Nul changement, ajoute l'article 131, ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

C'est l'application de ce texte qui a permis d'introduire, en 1893, dans la Constitution belge des dispositions qui, en substituant le suffrage universel au suffrage censitaire, ont profondément modifié les conditions de la vie politique en Belgique.

L'article 47 de la Constitution de 1831 avait posé dans les termes suivants le principe de l'électorat politique :

« La Chambre des représentants se compose de dé-

putés élus directement par des citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôts directs, ni être au-dessous de 20 florins. »

Le même collège électoral était appelé à élire les deux assemblées, sous la seule réserve que des conditions d'éligibilité plus sévères étaient exigées pour le Sénat.

La loi électorale, complétant l'œuvre du texte constitutionnel, avait établi une distinction entre les villes et les campagnes, fixant un cens plus élevé dans les villes, moindre dans les campagnes. Le prix du loyer étant sensiblement moins élevé dans les campagnes que dans les villes, les électeurs ruraux, disait-on, seraient sacrifiés si l'on exigeait d'eux pour l'électorat politique le paiement d'un impôt égal à celui des électeurs urbains. Les grandes villes furent traitées avec quelque rigueur par « le tableau du cens des électeurs ». A Bruxelles, à Gand, à Anvers, il fallait payer 80 florins pour être électeur ; à Liège 70, à Louvain 60, à Mons et Courtray 50. etc. Les villes de moindre importance étaient assimilées aux campagnes, où le cens était de 20 florins.

Si l'on compare ce régime à celui de la plupart des Constitutions européennes de la même époque, on constate que le corps électoral belge était relativement accessible ; 20 florins correspondent à 42 fr. 32, tandis que la Charte de 1830 exigeait uniformément de tous les électeurs français le paiement de 200 francs d'impôts directs. Il n'en résultait pas moins que 45.000 électeurs seulement, sur une population de 4 millions d'habitants, participaient, avec le régime électoral de

1831, au droit de suffrage pour les Assemblées législatives.

En 1848, le cens électoral avait été fixé, pour tout le Royaume, au minimum établi par la Constitution, c'est-à-dire à 20 florins. Le nombre des électeurs s'était élevé de 45.000 à 133.000.

Mais, avec le développement industriel, de jour en jour plus considérable, que prenait la Belgique, les populations ouvrières ne pouvaient manquer de trouver insuffisante cette extension du nombre des électeurs.

« La bourgeoisie ne saurait comprendre ce qu'il faut à l'ouvrier », déclarait, le 28 janvier 1866, le manifeste du Comité central des Associations ouvrières. « Nous voulons avoir le droit de nommer nos représentants, nous ne voulons plus être en tutelle, nous voulons des électeurs ouvriers pour que l'on pense à nous. Ce que nous voulons avant tout, c'est l'abolition du cens... »

A dater de ce jour, tandis qu'une lutte ardente se poursuivait au Parlement entre les deux partis qui alternaient au pouvoir, le parti libéral et le parti catholique, une propagande incessante était engagée dans les masses populaires pour réclamer le suffrage universel; elle l'a fait triompher par la revision constitutionnelle de 1893.

Le roi Léopold en était arrivé à réclamer, avec la majorité des Chambres, la revision de l'article 47. « La Constitution belge, déclarait-il, est aujourd'hui la plus ancienne du continent. Elle a valu à notre pays une longue suite d'années de paix et de fécond développement; mais les œuvres des hommes n'ont qu'un temps; les institutions doivent être appropriées au mi-

lieu qu'elles régissent et, grâce aux progrès accomplis, nos institutions, libérales il y a un demi-siècle, peuvent être aujourd'hui améliorées et rajeunies. »

L'œuvre fut laborieuse et le peuple s'en mêla. Ce fut sous la pression des événements, devant l'émeute grondant dans les rues, devant la menace de la grève générale, que les Chambres se décidèrent à inscrire dans la Constitution le principe du suffrage universel. Elles ne l'ont pas fait sans appréhension pour l'avenir. On chercherait en vain chez le législateur belge l'enthousiasme de nos gouvernants français de 1848 ; il n'a pas acclamé le suffrage universel comme un progrès; il s'y est résigné comme à une inéluctable nécessité. Les systèmes électoraux les plus divers ont été successivement exposés et discutés. Les catholiques, invoquant l'exemple de l'Angleterre, proposaient de lier le droit de suffrage à l'habitation ; les doctrinaires entendaient le subordonner à la justification d'un certain degré d'instruction ; quelques libéraux réclamaient la représentation professionnelle, une sorte de représentation des intérêts répartis en trois groupes, *capital, travail, intelligence et science*, où l'on devait assurer une représentation distincte aux « fonctions sociales » et fonder « la représentation réelle du pays sur la double base territoriale et sociale ». A la suite de nombreux atermoiements et de l'échec successif de multiples combinaisons, les Chambres votèrent, le 18 avril 1893, la *proposition Nyssens*, transaction habilement combinée entre les systèmes des différents partis. Après avoir déclaré bien haut qu'on voulait simplement élargir le corps électoral, qu'on n'entendait pas aller jus-

qu'au suffrage universel, on aboutissait, en fin de compte, à proclamer le principe du suffrage universel, mais en essayant d'en entourer l'exercice de garanties qui devaient protéger la sincérité du vote et assurer en même temps la prépondérance aux électeurs présumés les plus éclairés et les plus intéressés à la conservation de l'ordre social.

Nous aurons à étudier, dans ses détails complexes, la législation électorale de la Belgique. Bornons-nous actuellement à constater que, si le législateur belge confère le droit de vote à tous les citoyens politiquement majeurs, il consacre l'inégalité de leurs droits électoraux en cherchant à proportionner l'influence dont chacun devra disposer dans le scrutin à la somme de garanties qu'il semble, logiquement, devoir apporter à la bonne gestion des affaires publiques.

C'est ce qu'on appelle le système du *vote plural*.

Tout citoyen politiquement majeur est investi du droit de vote, mais certains électeurs disposent de plusieurs suffrages.

Il y a, nous le verrons, le vote supplémentaire du père de famille, le vote supplémentaire du propriétaire, le vote supplémentaire du capacitaire, sous cette réserve que nul citoyen ne peut émettre plus de trois suffrages.

Le vote est obligatoire.

« Les citoyens, dit M. Alfred Nerincx (1), sont con-

(1) *Le suffrage universel en Belgique, son organisation, ses résultats*, Bulletin de la Société d'Economie sociale, 16 avril 1899.

sidérés, dans la conception de la loi électorale belge, comme des actionnaires intéressés pour des parts variables dans une vaste société. Les uns, — ce sont les plus nombreux, — ne possèdent qu'une action parce qu'ils n'ont engagé dans la société qu'un seul intérêt, leur intérêt de citoyen, de membre du corps électoral. D'autres possèdent plusieurs actions, car ils ont apporté à la société leur intérêt de chef de famille ou de maître d'un patrimoine. Quelques-uns, enfin, ne disposent peut-être pas de capitaux importants, mais la société est en droit de compter sur le concours de leurs lumières ou de leur activité. Ils reçoivent, en échange, un petit nombre d'actions de dividende. Les statuts attribuent à chaque associé une voix par action, avec un maximum de trois votes par personne, afin de ne point rompre l'équilibre des droits au profit d'une oligarchie de gros actionnaires. De plus, la Constitution n'admet pas qu'aucun de ceux que l'affaire intéresse s'abstienne de paraître aux Assemblées générales ; elle exclut seulement ceux qu'elle considère, à bon droit, comme incapables de collaborer à l'administration du fonds social. »

La législation électorale consacrée par la revision constitutionnelle de 1893 a été complétée par une loi récente, qui s'imposera d'une façon toute particulière à notre attention, la loi du 29 décembre 1899, « relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives ».

Le principe de la représentation proportionnelle avait été défendu en 1893, avec une grande hauteur de vues, par le chef du Cabinet catholique d'alors, M. Beernaert.

La théorie de la représentation des minorités n'avait pu, malgré l'insistance du Gouvernement et de la plupart des sénateurs, trouver grâce devant l'opposition de partis intransigeants.

Les événements ne devaient pas tarder à donner raison à M. Beernaert.

Les élections qui eurent lieu à la suite de la revision constitutionnelle de 1893 valurent une majorité formidable, inconnue jusqu'alors, au parti catholique. Ce fut l'effondrement du parti libéral, dont les chefs les plus illustres, Frère-Orban, Janson, Bara, etc., se virent exclus de la Chambre des représentants. Presque partout en minorité, tantôt devant les masses socialistes de la région industrielle, tantôt devant les masses cléricales de la région agricole, les libéraux ne comptaient plus que 20 députés à la Chambre, tandis que les catholiques avaient conquis 104 sièges. Mais en face du parti catholique triomphant, se dressait un parti nouveau, singulièrement audacieux dans ses revendications, le parti socialiste qui, pour ses débuts dans les luttes électorales, avait obtenu 29 sièges.

Ce n'était pas seulement le parti libéral qui était profondément atteint, c'était le régime parlementaire lui-même, tel qu'au cours d'un demi-siècle il avait régulièrement fonctionné en Belgique. A l'ancienne rivalité de deux partis se combattant avec acharnement mais avec le sentiment d'être, ou une majorité de gouvernement, ou une opposition prête à assumer la responsabilité du pouvoir et remplissant en Belgique un rôle à peu près analogue à celui des *whigs* et des *tories* en *Angleterre*, *succédaient* la bataille sans merci

entre les partis extrêmes, la menace des plus regrettables coalitions et la turbulence de minorités peu préparées aux nécessités de l'action gouvernementale.

La situation était, pour l'avenir, pleine de périls.

Le remède est apparu avec l'idée de la représentation proportionnelle.

Le parti clérical avait un instant songé à en faire, sous le ministère de Vandenpeereboom, une arme de parti. Il prétendait n'introduire le principe de la représentation proportionnelle que dans les grands centres où les catholiques étaient en minorité, oubliant que, pour être légale, la domination qui reposerait sur une inexacte représentation du suffrage universel n'engendrerait que colère et révolte chez les partis injustement lésés. Devant le soulèvement de l'opinion publique, la sagesse du ministère de Smet de Naeyer et le bon sens du Parlement ont écarté un expédient peu honorable pour lui substituer une loi empreinte du libéralisme le plus élevé. On marchait droit à la guerre civile. Avec l'application du système proportionnel, la lumière sur la force réelle des partis s'est produite et, avec la lumière, la justice distributive. Les dernières élections de la Belgique se sont accomplies dans le calme le plus absolu. Chacun a reconnu que, désormais, il obtiendrait dans la représentation du pays la part devant légitimement lui revenir.

Pour tout esprit impartial et de bonne foi, un intérêt réel s'attache à connaître avec quelque précision les institutions belges. La Belgique compte une population de 6.670.000 habitants pour une superficie de 2.946.000 hectares, soit 226 habitants par kilomètre

carré (1). C'est le pays, proportionnellement, le plus peuplé de l'Europe. Avec son port d'Anvers merveilleusement aménagé, avec ses agglomérations industrielles de Liège, de Mons, de Charleroi, avec l'admirable fertilité du pays flamand, c'est une des plus riches contrées du monde; c'est une de celles aussi où la vie politique atteint le plus haut degré d'intensité et où le législateur a employé les plus louables efforts à sauvegarder les libertés publiques et à faire de la représentation nationale l'image sincère du pays.

(1) Si la France avait une pareille population spécifique, elle compterait 120.936.000 habitants (Yves Guyot).

II

LE GOUVERNEMENT

LE GOUVERNEMENT

La royauté. — Le ministère. — Les départements ministériels. — La Banque nationale.

Sur le refus du duc de Nemours, fils de Louis-Philippe, d'accepter la Couronne, le Congrès national qui proclama l'indépendance de la Belgique, appela au trône Léopold de Saxe-Cobourg.

L'article 60 de la Constitution porte : « Les pouvoirs constitutionnels du roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance ».

Trois conséquences dérivent des termes de ce texte : la limitation de l'hérédité à la ligne directe, l'exclusion de la parenté simplement naturelle ou adoptive, l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

« Sera déchu de ses droits à la Couronne, poursuit l'article 60, le prince qui se serait marié sans le con-

sentement du Roi ou de ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution.

« Toutefois, il pourra être relevé de cette déchéance par le Roi ou par ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution, et ce moyennant l'assentiment des deux Chambres. »

L'article 61 déclare que « à défaut de descendance masculine de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe Cobourg, le Roi pourra nommer son successeur, avec l'assentiment des Chambres ».

Si le roi n'use pas de son droit de nomination, « le trône sera vacant ».

Au cas de vacance du trône, les Chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la Régence jusqu'à la réunion des Chambres intégralement renouvelées; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les Chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance (article 85).

Le Roi est majeur à l'âge de 18 ans accomplis. Il ne peut prendre possession de la Couronne qu'après avoir solennellement prêté, devant les Chambres réunies, le serment suivant :

« Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire. »

Le Roi des Belges ne peut être en même temps chef d'un autre Etat, sans l'assentiment des deux Chambres.

Aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur

cet objet, si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les deux tiers des suffrages (article 62).

Cette procédure parlementaire a dû recevoir son application pour permettre au Roi Léopold II d'accepter la souveraineté de l'Etat du Congo (1).

(1) L'Etat indépendant du Congo forme une monarchie absolue.

Tous les pouvoirs émanent du Roi souverain et sont exercés par lui ou par ses délégués.

Le gouvernement central comprend, à Bruxelles, quatre départements ministériels ayant respectivement dans leurs attributions : les affaires étrangères et la justice, les finances, intérieur, avec la police du territoire, et le service des transports.

Le Souverain est représenté au Congo par un Gouverneur général et par un vice-gouverneur général. Des inspecteurs d'Etat et trois directeurs de service secondent ces hauts fonctionnaires dans leur mission.

Le territoire de l'Etat indépendant a été divisé administrativement en 12 districts à la tête desquels sont placés des commissaires chargés de surveiller les territoires indigènes et d'assurer le développement économique du pays au profit des intérêts du Souverain.

La justice est rendue par des tribunaux à deux degrés dans toute l'étendue du Bas-Congo ; au delà du district de Stanley-Pool fonctionne la juridiction militaire.

Le Conseil supérieur du Congo, siégeant à Bruxelles, exerce les attributions de Cour de Cassation et peut connaître en appel des contestations pour lesquelles l'objet du litige dépasse 25.000 francs.

Un parquet représenté par un procureur d'Etat siégeant à

Nous savons qu'aux termes de l'article 78 du pacte constitutionnel, « le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

Les prérogatives du Roi sont de trois sortes :

Il participe à la puissance législative ;

Il représente la Nation à l'extérieur ;

Il est dépositaire du pouvoir exécutif.

Le Roi participe à la puissance législative en ayant, de concert avec les députés et les sénateurs, l'initiative des lois. Il exerce ce droit d'initiative par l'organe de ses Ministres ou de Commissaires du Gouvernement, chargés de discuter et de soutenir devant les Chambres les projets présentés en son nom.

Lorsqu'une proposition de loi a été votée par les Chambres, il faut, pour acquérir force de loi, qu'elle reçoive la sanction royale et que le Roi en ordonne la promulgation.

La formule de la sanction a été ainsi réglée par la loi du 23 décembre 1865 :

« Léopold II, roi des Belges, à tous présents et à venir salut. Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit... »

Boma et des substituts détachés auprès des différentes juridictions dirige l'action publique.

Aux termes d'une convention du 3 juillet 1890, l'Etat belge a avancé, à titre de prêt, à l'Etat indépendant du Congo pour dix ans, un capital de 25 millions en se réservant la faculté de renoncer au remboursement pour s'annexer le Congo. L'effet de cette convention a été prorogé par la loi du 10 août 1901.

Vient ensuite le texte de la loi.

La formule de la promulgation est ainsi conçue . « Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'Etat et publiée par la voie du *Moniteur* ».

La sanction et la promulgation ont lieu en même temps.

Investi du droit d'initiative et du droit de sanction, le Roi a en outre la faculté de rendre tous règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, « sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». (Constitution, article 67).

Enfin, le Roi participe à l'exercice du pouvoir législatif :

a) En prononçant la clôture des sessions des Chambres ;

b) En ayant le droit d'ajourner les Chambres ;

c) En ayant le droit de les dissoudre, soit simultanément, soit séparément.

La clôture met fin à la session et oblige les Chambres à se séparer immédiatement. Le Roi ne peut « clôturer » la session ordinaire qu'après que les Chambres ont siégé quarante jours.

L'ajournement interrompt la tenue des séances pendant la durée d'une session. Il ne peut excéder le terme d'un mois, ni se renouveler pendant la même session, sans l'assentiment des Chambres.

Enfin, la dissolution met fin au mandat de la Chambre dissoute et implique la réunion du corps électoral dans un *délai de quarante* jours.

Comme représentant de la Nation à l'extérieur, le Roi déclare la guerre, conclut les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, « en y joignant les communications convenables ».

Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi. « Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents ».

Le Roi accrédite les agents diplomatiques et consulaires auprès des puissances étrangères et commande les forces de terre et de mer.

Comme dépositaire du pouvoir exécutif, le Roi dirige l'administration générale du Royaume et surveille l'administration des provinces et des communes.

En sa qualité de chef de l'administration générale, il a des attributions multiples :

Il choisit ses ministres ;

Il confère les grades dans l'armée ;

Il a le droit de battre monnaie ;

Il confère les titres de noblesse, « sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège » ;

Il confère les ordres militaires ;

Il nomme aux emplois d'administration générale et aux fonctions judiciaires.

Le droit de nomination implique celui de révocation, sauf les garanties que la loi institue en faveur de

certains fonctionnaires, comme le privilège de l'inamovibilité en faveur des magistrats.

Ajoutons que le Roi a le droit de grâce.

« La personne du roi, déclare l'article 63 de la Constitution, est inviolable ».

Mais, pour placer les citoyens à l'abri des actes d'arbitraire qui pourraient se commettre sous le couvert de l'autorité royale, le même article déclare que les ministres sont responsables des actes du Roi. Et l'article 89 ajoute : « En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité ».

Ainsi, le Roi n'exerce le pouvoir exécutif qu'avec le concours et sous la responsabilité de ses ministres. « Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, pour cela seul, s'en rend responsable » (article 64). Les ministres ne pouvant rester au pouvoir qu'à la condition de conserver la majorité dans les Chambres, l'autorité du Roi est plus apparente que réelle. Comme le souverain de la Grande-Bretagne, le Roi des Belges « règne et ne gouverne pas ».

La liste civile du Roi est de 3.300.000 francs et il a la jouissance de plusieurs palais nationaux.

La royauté n'exerce certainement pas en Belgique le prestige dont elle jouit dans d'autres monarchies de l'Europe. Il ne faudrait pas demander aux Belges l'enthousiasme quelque peu romantique que nous avons constaté chez les Anglais pour leur souverain ; ou le culte que les Prussiens professent pour l'empereur, qui leur apparaît, en dépit du parlementarisme

germanique, comme le représentant du droit divin et l'oint du Seigneur. En Belgique, le Roi, suivant la formule constitutionnelle, n'est autre chose qu'un « chef héréditaire », mais on a pour la Royauté l'attachement dû à une institution qui rend de sérieux services. « Le bien que les Belges veulent à leur Roi, disait Cherbuliez, fait partie du bien qu'ils se veulent à eux-mêmes. » Il faut reconnaître, en effet, que, sous le règne de Léopold Ier et de Léopold II, la Royauté a su maintenir l'ordre sans réclamer le sacrifice d'aucune liberté. Trop faible pour arriver au despotisme, elle s'est contentée d'assurer l'équilibre entre les forces rivales et de représenter, non sans mérite et sans succès, au-dessus des agitations des partis et des intérêts mobiles de la politique, une institution fixe et modératrice, servant à la fois de lien, d'impulsion et de frein à tous les rouages de l'organisme politique et constituant le symbole respecté de l'unité nationale.

Ce sont, avons-nous dit, les ministres qui gouvernent au nom du Roi et sous le contrôle des Chambres.

La Constitution exclut des fonctions ministérielles trois ordres de personnes : les étrangers, les Belges par la « naturalisation ordinaire », qui confère simplement la jouissance des droits civils sans l'exercice des droits politiques, et les membres de la famille royale. « On a craint, déclarait le rapporteur du projet de constitution au Congrès national, de faire peser la responsabilité ministérielle sur les membres de la famille du chef de l'Etat. »

L'article 88 de la Constitution reconnaît expressément au Roi la faculté de choisir ses ministres parmi les membres des deux Chambres. Il est de tradition de n'appeler au ministère que les membres du Parlement, sauf pour certains portefeuilles spéciaux.

Les attributions générales des ministres sont :

De présenter les projets de loi aux Chambres ;

De fournir au Parlement toutes les explications qu'il réclame ;

De préparer, pour chaque département ministériel, les budgets de l'Etat ;

De régler, pour chaque département ministériel, es dépenses qui le concernent et d' en ordonnancer le aiement ;

De présenter annuellement à la législature le compte le l'Etat ;

De veiller à l'exécution des lois et des règlements 'administration publique ;

D'assurer la marche régulière des services ressortisant à leur département.

Le Roi règle souverainement le nombre et les attriutions des départements ministériels. Il y a cependant une limite constitutionnelle à l'exercice de cette iculté, c'est le droit réservé aux Chambres d'accorder u de refuser les crédits nécessaires aux fonctionnaires es ministères nouveaux.

En dehors des ministres à *portefeuille*, chargés de diger l'administration du Royaume, le Roi peut nomer des *Ministres d'Etat*. Ils ont rang de ministres sans 1 exercer les fonctions. Ils sont appelés à éclairer le

Souverain de leurs avis et remplissent ainsi un rôle analogue à celui des membres du Conseil privé en Angleterre. Ils ne délibèrent avec leurs collègues titulaires de portefeuilles et n'assument dans l'administration générale une part de responsabilité que s'ils ont été nommés, par décret spécial, membres du Conseil des ministres.

En général, le titre de Ministre d'Etat est surtout un titre honorifique.

Pendant la plus grande partie du XIXe siècle, les services publics ont été répartis entre sept départements ministériels : Justice (avec les établissements pénitentiaires), Intérieur, Affaires étrangères, Guerre, Finances, Travaux publics, Instruction publique. En arrivant au pouvoir, le parti catholique supprima le ministère de l'instruction publique pour le rattacher au ministère de l'Intérieur, où l'on créa les trois directions de l'enseignement supérieur, sciences et lettres, de l'enseignement moyen et de l'enseignement primaire (1). Le ministère de l'instruction publique

(1) L'enseignement supérieur est donné, en Belgique, dans les deux Universités d'Etat de Gand et de Liège et dans les deux Universités libres de Bruxelles et de Louvain. Chaque Université comprend quatre facultés (philosophie et lettres, sciences, droit, médecine). A Louvain existe, en outre, une Faculté de théologie, une école de philologie orientale et linguistique et des cours de haut enseignement professionnel. A l'Université de Gand est annexée une école spéciale du Génie civil et des Arts et manufactures ; à l'Université de Liège, une école spéciale des Arts et manufactures et des Mines ; à l'Université de Bruxelles, une école polytechnique.

vient d'être rétabli, à titre de département spécial, sous le nom de ministère des sciences et des arts.

Trois portefeuilles nouveaux ont été institués : celui

Dans les Universités de l'Etat, le Recteur et les professeurs sont à la nomination du Roi. Les deux universités libres jouissent d'une entière autonomie, s'organisent et s'administrent à leur gré. A Louvain, le « Recteur magnifique », le vice-recteur et les professeurs sont nommés par le corps épiscopal belge.

L'enseignement secondaire ou enseignement moyen est donné par l'Etat dans des « écoles moyennes supérieures ou *athénées royaux* » et dans les « écoles moyennes inférieures ». Le personnel et l'inspection de ces établissements ne relèvent que du Gouvernement. L'Etat distribue dans les athénées, l'enseignement des humanités, *humaniora.*

Les provinces, les communes et les particuliers peuvent créer des établissements d'enseignement moyen. Le nombre des établissements d'Etat est même législativement limité, afin de l'empêcher de tuer, par la concurrence, l'enseignemen libre.

L'enseignement primaire comprend les écoles gardiennes, correspondant à nos écoles enfantines, les écoles primaires et les écoles d'adultes.

Il doit y avoir, dans chaque commune, au moins une école communale, « établie dans un local convenable ».

La commune peut « adopter » une ou plusieurs écoles privées. Dans ce cas, elle est dispensée de l'obligation d'avoir une école communale, à moins que vingt chefs de famille ayant des enfants « en âge d'école » ne réclament la création ou le maintien d'une école communale.

Le personnel des écoles est à la nomination du Conseil communal, qui fixe les traitements d'après les bases légales. L'inspection appartient à l'Etat.

L'Etat, les provinces, les communes, les particuliers peuvent créer des *écoles normales.* L'obtention des subsides de

de l'Agriculture, celui de l'Industrie et du Travail, et celui des Chemins de fer, Postes et Télégraphes. La plupart des voies ferrées sont, en Belgique, la propriété de l'Etat. Sur 4.264 kilomètres de chemins de fer, 587 seulement sont exploités par des compagnies privées. L'exploitation du réseau d'Etat a donné lieu à de vives doléances des Chambres de Commerce, dont l'écho se retrouve dans les délibérations du parlement (1).

Il n'existe pas en Belgique de ministère des Cultes, puisqu'aux termes de l'article 16 de la Constitution, « L'Etat n'a le droit d'intervention, ni dans la nomination, ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, » mais une direction spéciale du ministère de la Justice surveille la gestion des legs et fondations se rapportant à l'exercice du culte et le département des finances assure les traitements et pensions des ministres des cultes, que la loi constitutionnelle met à la charge de l'Etat.

La réunion des ministres a lieu, en général, sous la présidence du Roi. A son défaut, la présidence est oc-

l'Etat est subordonnée à l'obligation de se soumettre à son inspection.

Les enfants pauvres reçoivent l'instruction primaire gratuitement. La loi belge n'a pas admis le principe de l'instruction obligatoire, déclaré « inconstitutionnel » par la majorité catholique.

(1) V. le rapport de M. Renkin à la Chambre des représentants et la discussion à laquelle il a donné lieu (*Annales*, février 1904) et les intéressants articles de M. Marcel Peschard sur les Chemins de fer de l'Etat belge, dans la *Revue politique et parlementaire*, mai et juin 1906.

cupée, soit par le ministre le plus âgé, soit par celui à qui ses collègues reconnaissent l'autorité de chef du cabinet ou de président du Conseil. Ce n'est, d'ailleurs, que le *primus inter pares*.

Comme dans tous les pays où fonctionne régulièrement le régime parlementaire, le Conseil des ministres est appelé à délibérer sur les affaires qui intéressent la politique générale. Il est alors un Comité consultatif.

Il agit, à titre d'autorité collective, dans les trois cas suivants :

a) A dater de la mort du Roi jusqu'à la prestation de serment de son successeur au trône ou du Régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil et sous leur responsabilité (article 79, § 3 de la Constitution).

b) Lorsque la Cour des Comptes ne croit pas devoir donner son visa à une ordonnance de payement délivrée par un ministre sur une caisse publique, les motifs de son refus sont examinés au Conseil des Ministres et celui-ci peut déclarer qu'il sera passé outre au payement (Loi du 29 octobre 1846, article 14).

c) Lorsqu'il y a lieu de prononcer l'expulsion d'étrangers pour motifs politiques, une délibération du Conseil des ministres est nécessaire (Loi du 6 février 1885, art. 1).

Les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou dans l'autre Chambre que s'ils en sont membres, mais, alors même qu'ils ne feraient pas partie du Parlement, ils auraient toujours le droit d'assister et de prendre *part aux discussions* des Chambres. Comme

chefs de l'administration générale et comme mandataires du Roi, ils doivent être entendus aussi souvent qu'ils le demandent. Réciproquement, les Chambres ont le droit de requérir la présence des ministres, de les questionner et de les interpeller sur tous leurs actes.

L'organisation intérieure des ministères belges est analogue à celle qui existe en France. Chaque département ministériel comprend un certain nombre de directions, composées d'une ou plusieurs divisions, et chaque division comprend plusieurs bureaux.

Un secrétaire genéral assiste le ministre dans la direction des services, a la garde des archives et l'expédition des affaires courantes.

Le secrétaire général, les directeurs, les chefs de division et de bureau sont nommés par le Roi. Les autres employés, de rang inférieur, sont nommés par arrêté ministériel.

Les agents par l'intermédiaire desquels les ministres assurent l'exécution des lois sont :

En premier lieu, les autorités provinciales et les autorités communales, dont nous étudierons les attributions dans un chapitre spécial ;

En second lieu, les fonctionnaires auxquels chaque ministre délègue, sous sa direction, la gestion d'une partie de son service.

Le service provincial du département de l'Intérieur se confond avec l'administration générale du pays.

Il est à remarquer qu'en Belgique comme en Angleterre, la Banque nationale remplit le rôle de *caissier de* l'Etat.

Instituée par la loi du 5 mai 1850, elle a le monopole de l'émission des billets payables à vue et au porteur, mais, comme condition de son privilège, elle doit, en dehors des services qu'elle rend au commerce en qualité de banque d'escompte et de circulation, opérer gratuitement tous les encaissements et tous les payements au compte de l'Etat.

Elle est tenue d'établir une agence dans chaque chef-lieu judiciaire et, en outre, dans les localités où le Gouvernement le juge nécessaire dans l'intérêt du Trésor ou du public.

Les agents de la Banque nationale sont nommés par le Roi sur une liste double de candidats présentée par le Conseil d'administration de cet établissement financier.

Ils exercent la manutention des deniers publics sous la surveillance et le contrôle des agents du Trésor, qui sont des fonctionnaires publics.

III

LE PARLEMENT

III

LE PARLEMENT

Suivant la méthode que nous avons adoptée plus haut pour l'étude du Parlement britannique, nous diviserons ce troisième chapitre en deux parties distinctes, où nous traiterons de l'organisation et des attributions des Chambres législatives, examinant successivement les règles qui président au recrutement des Assemblées politiques et celles qui régissent la procédure et le travail parlementaires.

ORGANISATION DU PARLEMENT

Le Sénat et la Chambre des représentants

Organisation et attributions du Parlement belge

Les deux branches du pouvoir législatif. — Le Sénat et la Chambre des Représentants. — La composition des deux assemblées. — Les conditions d'éligibilité. — La durée du mandat. — Les circonscriptions électorales. — Les élections. — L'électorat. — Le suffrage plural. — Les listes électorales. — Le vote obligatoire. — Les opérations du scrutin. — Le scrutin de liste et la présentation des candidats. — Le secret du vote. — Le mécanisme de la représentation proportionnelle. — La proclamation des élus et la vérification des pouvoirs.

Nous *avons dit que* le Parlement belge était divisé

en deux assemblées, le Sénat et la Chambre des Représentants.

La question de la dualité du pouvoir législatif fut celle qui souleva les plus vives controverses devant le Congrès national de 1831. Le système de la coexistence de deux Chambres avait pour lui la grande autorité de Montesquieu, les leçons de l'histoire, les suffrages des publicistes les plus compétents parmi ceux qui s'étaient constitués les défenseurs du régime parlementaire. On objectait que l'institution d'une Chambre Haute serait en contradiction avec les principes fondamentaux de la Constitution. « La souveraineté, déclaraient les partisans d'une assemblée unique, est reconnue émaner de la nation exclusivement; la puissance législative est un des attributs essentiels et inaliénables de cette souveraineté. La conclusion logique est que la nation doit exercer son pouvoir souverain par ses représentants naturels. Une Chambre Haute à côté d'une Chambre populaire est une atteinte directe à la Souveraineté nationale. »

Le principe de la division du pouvoir législatif l'emporta et 128 voix contre 62 se prononcèrent pour l'institution d'un Sénat ; mais ce Sénat ne devait, en aucune façon, présenter le caractère d'une Chambre Haute fondée sur des inégalités sociales, constituer « une transaction entre l'aristocratie et la démocratie », offrir une analogie quelconque avec la Chambre des Lords de l'Angleterre ou la Chambre des Pairs de France sous la Restauration; ce devait être simplement « un rouage utile à la marche prudente et sûre du pouvoir législatif, une barrière aux progrès mal

entendus, aux réformes intempestives, aux innovations prématurées ».

Le Congrès écarta toute idée d'une Chambre Haute héréditaire ou même composée de membres nommés à vie par le roi; il voulut que les deux Chambres eussent la même origine, l'élection. Il se borna à exiger des conditions d'éligibilité plus sévères pour le Sénat que pour la Chambre des Représentants, au double point de vue de l'âge et de la fortune, et à attribuer au mandat sénatorial une durée plus longue qu'au mandat de député.

Le Sénat, élu par les mêmes électeurs censitaires qui nommaient la Chambre des représentants, devait comprendre « un nombre de membres égal à la moitié des députés de l'autre Chambre ».

Au moment de la revision constitutionnelle de 1893, le législateur, qui substituait au suffrage censitaire le suffrage universel, a jugé nécessaire d'accroître les garanties requises pour les élections sénatoriales. Il a décidé que, seuls, les électeurs ayant atteint l'âge de 30 ans pourraient nommer les membres du Sénat, tandis que les citoyens âgés de 25 ans pourraient prendre part aux élections pour la Chambre des Représentants. Il a voulu, en même temps, revenant à une idée émise déjà au cours de la discussion du projet de Constitution en 1831, que, pour l'élection des sénateurs, une part fût faite aux Conseils provinciaux.

Aux termes de l'article 53 revisé de la Constitution, le Sénat se compose de plusieurs éléments, à savoir :

a) De membres élus à raison de la population de

chaque province (un sénateur pour 80.000 habitants), « en nombre égal à la moitié du nombre des membres de la Chambre des représentants » ;

b) De membres élus par les Conseils provinciaux, au nombre de deux par province, ayant au moins 50.000 habitants, de trois par province ayant de 500.000 à 1.000.000 d'habitants et de quatre par province ayant plus de 1.000.000 d'habitants ;

c) Des fils du roi ou, à leur défaut, des princes belges de la branche de la famille royale appelée à régner. Ils sont de droit sénateurs à l'âge de 18 ans, mais n'ont voix délibérative que lorsqu'ils ont accompli leur vingt-cinquième année.

Pour être élu et pour rester sénateur, il faut, d'après l'article 56 revisé :

a) Etre Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation conférée par le Parlement ;

b) Jouir des droits civils et politiques ;

c) Être domicilié en Belgique ;

d) Etre âgé au moins de 40 ans ;

e) Verser au Trésor de l'Etat au moins 1.200 francs d'imposition directe, patentes comprises, ou être, soit propriétaire, soit usufruitier d'immeubles situés en Belgique, dont le revenu cadastral s'élève, au minimum, à 12.000 francs.

Dans les provinces où le nombre des éligibles n'atteint pas la proportion de un sur 5.000 habitants, la liste est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion. Les citoyens portés sur la liste complémentaire ne sont éligibles que dans la province où ils sont domiciliés.

L'article 56 *bis* dispense de toute condition de cens les sénateurs élus par les Conseils provinciaux. Ils ne peuvent appartenir à l'Assemblée qui les élit ni en avoir fait partie pendant l'année de l'élection ou pendant les deux années antérieures.

Les sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

La Chambre des Représentants est composée de députés élus directement par le suffrage universel dans les conditions que nous aurons à examiner, à raison d'un député par 40.000 habitants.

Pour être éligible à la Chambre des représentants, il suffit :

a) D'être belge de naissance ou d'avoir reçu la grande naturalisation et de jouir de ses droits civils et politiques ;

b) D'être âgé de 25 ans accomplis ;

c) D'être domicilié en Belgique.

Aucune condition de cens n'est exigée.

Les représentants reçoivent une indemnité annuelle de 4.000 francs. Ils ont droit, en outre, au libre parcours sur les lignes des chemins de fer de l'Etat et au parcours gratuit sur les lignes des chemins de fer concédés, du lieu de leur résidence à la ville où se tient la session.

Tout membre de l'une des deux Chambres qui accepte du Gouvernement une fonction salariée autre que celle de ministre, doit cesser immédiatement de siéger et ne peut conserver son mandat au Parlement qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Sénateurs et représentants sont élus au scrutin de

liste. Les belges ont toujours manifesté une grande aversion pour le scrutin uninominal, qui représente, à leurs yeux, « la guerre des personnes », tandis que le scrutin de liste implique « la guerre des idées ». Ils se font honneur, ainsi que le rappelait devant le Sénat le rapporteur du projet de loi sur la représentation proportionnnelle, M. Léger, de rester fidèles à la doctrine de Royer-Collard : « Voulez-vous que l'électeur voie tout ce qu'il doit voir et qu'il ne voie rien de plus? Dégagez-le de l'atmosphère locale, élevez-le, agrandissez son horizon. Voulez-vous qu'il soit fort contre le pouvoir et contre les partis? Donnez-lui des compagnons, mettez les forces en commun, formez les masses, les masses seules résisteront (1). »

Le principe de la représentation proportionnelle, consacré par la loi du 29 décembre 1899, s'applique aux élections pour le Sénat comme aux élections pour la Chambre des représentants.

Le scrutin a lieu, pour les deux assemblées, par arrondissement administratif.

Les neuf provinces qui composent le Royaume de Belgique sont divisées en 41 arrondissements administratifs.

Antérieurement à la loi du 29 décembre 1899, chaque arrondissement devait élire autant de représentants qu'il comptait de fois 40.000 habitants, autant de sénateurs qu'il comptait de fois 80.000 habitants.

(1) Discours de Royer-Collard dans la discussion de la deuxième loi électorale proposée par le Gouvernement de Louis XVIII.

Afin de rendre plus facile l'application du mécanisme de la représentation proportionnelle, la loi nouvelle a décidé que « deux ou plusieurs arrondissements administratifs pourraient être réunis pour l'élection des représentants ou des sénateurs (1) ».

La Chambre des Représentants compte, au total,

(1) D'après le tableau de répartition annexé à la loi et revisé par la loi du 18 avril 1902 : *Dans la province d'Anvers*, l'arrondissement d'Anvers élit 13 représentants et 6 sénateurs ; Malines, 4 représentants ; Turnhout, 3 représentants ; Malines et Turnhout ensemble, 4 sénateurs. *Dans la province de Brabant*, Bruxelles nomme 21 représentants et 11 sénateurs ; Louvain, 6 représentants et 3 sénateurs ; Nivelles, 4 représentants et 2 sénateurs. *En Flandre occidentale*, Bruges désigne 4 représentants et 2 sénateurs ; les trois arrondissements réunis de Furnes, Dixmude et Ostende, 4 représentants et 2 sénateurs ; Roulers et Thielt fusionnés, 4 représentants et 2 sénateurs ; Courtrai, 5 représentants, Ypres, 3 représentants ; Courtrai et Ypres ensemble, 4 sénateurs. *En Flandre orientale*, Gand et Eccloo sont réunis pour choisir 11 représentants et 5 sénateurs ; Saint-Nicolas élit 4 représentants ; Termonde, 3 représentants ; Saint-Nicolas et Termonde, 4 sénateurs ; Alost, 5 représentants ; Audenarde 3 représentants ; Alost et Audenarde, 4 sénateurs. *Dans le Hainaut*, Mons élit 6 représentants ; Soignies, 4 ; Mons et Soignies réunis ont droit à 5 sénateurs ; Charleroi nomme 9 représentants ; Thuin, 3 ; Charleroi et Thuin réunis désignent 5 sénateurs ; Tournai et Ath ensemble, 6 représentants et 3 sénateurs. *Dans la province de Liège*, l'arrondissement de Liège élit 12 représentants et 6 sénateurs ; celui de Verviers, 5 représentants et 2 sénateurs ; ceux de Huy et Waremme ensemble ont droit à 4 représentants et 2 sénateurs. *Dans la province de Limbourg*, l'arrondissement de Hasselt a 3 représentants ; Tongres et Maeseyek fusionnés nomment 3 représentants ; Hasselt, Tongres et Maeseyek

166 membres ; le Sénat comprend 110 membres élus, dont 76, c'est-à-dire la moitié du nombre des représentants, sont élus par le suffrage universel direct et 26 sont désignés par les conseils provinciaux.

Ces notions générales sur la composition du Parlement belge étant données, rendons-nous compte des conditions dans lesquelles il est procédé à la nomination des deux assemblées.

L'article 1er de la loi électorale des 12 avril et 28 juin 1894 pose le principe de l'élection des Chambres par le suffrage universel direct.

« Pour être électeur général, il faut :

« 1° Etre Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation (1) ;

« 2° Etre âgé de 25 ans accomplis pour la Chambre des représentants ; de 30 ans accomplis pour le Sénat ;

« 3° Etre domicilié dans la même commune depuis un an au moins. »

réunis, 3 sénateurs. *Dans la province du Luxembourg*, Arlon, Marche et Bastogne ne forment qu'une circonscription ayant droit à 3 représentants ; Neufchateau et Virton constituent une autre circonscription nommant 2 représentants ; toute la province ensemble élit 2 sénateurs. *La province de Namur* est divisée, pour les élections législatives, en deux circonscriptions : l'arrondissement de Namur seul, qui élit 5 représentants, et les arrondissements de Dinant et de Philippeville réunis, qui élisent 4 représentants ; elle forme, pour les élections sénatoriales, une circonscription unique nommant 4 sénateurs.

(1) Aux termes de l'article 5 de la Constitution, la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif. « La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits publics. »

Ainsi, toute condition de cens est supprimée. Tout citoyen belge de naissance ou devenu belge par le bienfait de la grande naturalisation peut concourir aux élections législatives, pourvu qu'il justifie des conditions d'âge et de domicile requises par la loi. En introduisant en Belgique le principe du suffrage universel, les constituants de 1893 ont exigé des conditions d'âge plus sévères que leurs prédécesseurs de 1831 ; il suffisait, sous l'empire de l'ancienne législation, d'être âgé de 21 ans pour participer, indifféremment, à la désignation des membres des deux assemblées. Il faut, aujourd'hui, être âgé de 25 ans pour l'élection des représentants ; de 30 ans pour l'élection des sénateurs.

Si tous les citoyens justifiant des conditions d'âge et de domicile exigées par la loi sont électeurs, tous n'exercent pas d'une façon adéquate leur droit électoral. La loi, nous l'avons indiqué déjà, a voulu que les moyens d'action de chaque électeur dans les élections fussent proportionnés à la somme de garanties qu'il serait présumé devoir apporter dans l'accomplissement de son devoir civique. Certains électeurs disposent de deux et même de trois suffrages.

« Un vote supplémentaire, porte l'article 47 revisé de la Constitution, est attribué à raison de chacune des conditions suivantes :

« 1° Etre âgé de 35 ans accomplis, être marié ou veuf ayant descendance légitime et payer à l'Etat au moins cinq francs d'impôt du chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'*on n'en soit* exempté à raison de sa profession ;

« 2° Etre âgé de 25 ans accomplis et être propriétaire :

« Soit d'immeubles d'une valeur d'au moins 2.000 francs à établir sur la base du revenu cadastral ou d'un revenu cadastral en rapport avec cette valeur ;

« Soit d'une inscription au grand livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la Caisse d'épargne d'au moins 100 francs de rente.

« Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins.

« La propriété de la femme est comptée au mari ; celle des enfants mineurs au père. »

C'est le double vote fondé sur la maturité résultant de l'âge, sur la qualité de chef de famille ayant créé un foyer, ou sur l'intérêt de conservation dérivant de la propriété.

Ajoutons que, grâce à la législation essentiellement démocratique qui favorise en Belgique l'acquisition des habitations ouvrières, facilite l'accession de la petite propriété et développe les institutions de prévoyance, l'immense majorité des travailleurs peut arriver, avec un peu d'ordre et d'économie, à obtenir le double vote.

« Deux votes supplémentaires, poursuit le même article, sont attribués aux citoyens âgés de 25 ans, qui se trouvent dans l'un des cas suivants :

« A. — Etre porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics et privés ;

« B. — Remplir ou avoir rempli une fonction publique, occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée qui impliquent la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. »

C'est la garantie du triple vote fondé sur l'instruction et l'expérience.

La loi électorale du 12 avril 1894 a pris soin d'énumérer les diplômes, fonctions et professions, dont la possession ou l'exercice confèrent le droit de triple vote (1).

(1) Ces diplômes sont, notamment, ceux : de l'Ecole d'agriculture de Gembloux, de l'Institut supérieur de Commerce d'Anvers, de l'Ecole provinciale des mines du Hainaut ; les diplômes d'aspirant, professeur, médecin-vétérinaire, même ceux délivrés après examen par des universités étrangères après un enseignement d'au moins deux années, pourvu qu'ils soient enregistrés par une commission spéciale, etc...

Sont également valables les certificats de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, d'un cours complet d'humanités, homologués comme le prescrit la loi et même les certificats de professeurs privés.

Dix-neuf catégories de fonctionnaires publics sont citées : ministres et ministres d'État, membres et greffiers des Chambres législatives, gouverneurs des provinces, ministres plénipotentiaires envoyés extraordinaires jusques et y compris les secrétaires de légation, médecins, avocats, notaires, officiers de l'armée et de la marine de l'Etat, ministres des cultes jouissant d'un traitement, membres du clergé catholique ayant reçu la prêtrise, etc. Ces fonctions doivent avoir été exercées ou occupées à la date du 1er juillet ou an-

Les électeurs qui jouissent du bénéfice des voix supplémentaires attribuées à la haute capacité constituent une fraction minime du corps électoral. Il n'y a guère que 20.000 citoyens belges appelés à profiter de ces deux voix supplémentaires en raison de leur seule capacité.

Dans le cas où un électeur réunirait toutes les qualités énumérées dans les divers paragraphes de l'article 47, il ne pourrait cependant, aux termes de la Constitution, « cumuler plus de trois votes ». Le législateur n'a pas voulu accorder aux riches, plus naturellement en situation de présenter les avantages réunis de la famille, de la propriété et de l'instruction supérieure, un nombre de suffrages que l'ouvrier, fût-il âgé de 36 ans, père de famille et petit propriétaire, ne pourrait jamais atteindre, en raison du degré élémentaire de son instruction. La Constitution belge, « en reconnaissant l'inégalité des droits de tous en matière politique, a voulu cependant consacrer la réelle égalité, l'égalité à laquelle tout le monde peut aspirer, l'égalité qui est le fruit de l'ordre, de l'économie et du travail (1). » Dans ces limites, il a paru au législateur qu'il pouvait, sans injustice, accepter la donnée de Stuart-Mill : « Chacun a le droit de se sentir insulté, de n'être compté pour rien et d'être regardé comme n'ayant nulle valeur. Personne, si ce n'est un sot, et un sot d'une espèce particulière, ne peut se sentir offensé parce qu'on reconnaît qu'il y en a d'autres dont

térieurement (V. MAURANGES, *Le vote plural, son application dans les élections belges*).

(1) ALFRED NERINCX, Le suffrage universel en Belgique.

l'opinion et même dont le désir sont autrement considérés que son opinion et son désir (1) ».

Les listes électorales sont dressées, par ordre alphabétique, pour toutes les communes. Aux termes de l'article 68 de la loi du 12 avril 1894, elles doivent mentionner les noms, prénoms, professions des électeurs, la rue, le numéro de leur demeure, la date de leur naissance, en un mot toutes les indications propres à déterminer avec précision l'individualité de l'électeur et le *quantum* des suffrages dont il devra disposer.

Chaque année, du 1er juillet au 31 août, le « Collège des bourgmestre et échevins » procède à la revision de la liste électorale de la commune. Il y maintient ou y inscrit, soit d'office, soit à la demande de tout citoyen, les habitants qui, domiciliés depuis un an au moins dans la commune, réunissent les conditions exigées pour l'électorat.

Les listes sont arrêtées provisoirement le 31 août et soumises à la vérification du Juge de paix, en présence du bourgmestre ou de son délégué.

Tout citoyen est en droit de se faire délivrer copie de la liste électorale, moyennant un tarif déterminé.

« Tout individu indûment omis ou rayé ou dont le nombre ou les conditions d'attribution de votes supplémentaires sont inexactement indiquées sur les listes, peut », déclare l'article 90 de la loi du 12 avril 1804, « réclamer devant le Collège des bourgmestre et éche-

(1) JOHN STUART-MILL, *Le Gouvernement représentatif.* Traduction Dupont-White.

vins et, si sa réclamation n'est pas admise, se pourvoir devant la Cour d'appel du ressort. »

Tout citoyen jouissant des droits civils et politiques peut, dans l'arrondissement où il a sa résidence habituelle, exercer le recours ou y intervenir. Si le tiers réclamant vient à décéder en cours d'instance, tout citoyen jouissant des droits civils et politiques dans l'arrondissement peut adhérer au recours ou à l'intervention et continuer l'instance.

Les Cours d'appel jugent ces contestations au nombre de trois conseillers, hors la présence du ministère public et sans que l'assistance d'avoués soit obligatoire.

Le pourvoi en cassation est ouvert au Procureur général et aux parties en cause contre les arrêts des Cours d'appel. Le pourvoi n'est pas suspensif.

Enfin, toutes réclamations, tous exploits, actes de procédure et expéditions sont dressés sur papier libre et dispensés de la formalité de l'enregistrement.

Le citoyen, une fois inscrit sur la liste électorale, est tenu de remplir ses devoirs d'électeur. L'institution du vote obligatoire est une des particularités les plus intéressantes de la loi électorale belge.

En introduisant en Belgique le suffrage universel, les constituants de 1893 décuplaient le corps électoral. Ils ont craint que les électeurs n'eussent pas la perception suffisamment nette de l'importance du droit nouveau qui leur était conféré et ils ont voulu prévenir le danger que, trop souvent, la coupable indifférence des abstentionnistes risque de faire courir à la bonne gestion des affaires publiques.

Les électeurs qui se trouvent dans l'impossibilité de

prendre part au scrutin, doivent justifier de leurs motifs d'abstention. Aucune poursuite n'est exercée, si le juge de paix admet l'excuse, d'accord avec le commissaire de police ou, à son défaut, avec le bourgmestre ou l'échevin faisant fonctions de ministère public près le tribunal de simple police ; mais toute abstention non justifiée est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de 1 à 3 francs. Au cas de récidive dans un intervalle de six années depuis la première condamnation, l'amende varie du minimum de 6 francs au maximum de 25 francs. Au cas de seconde récidive, l'électeur subit la même amende et voit, de plus, son nom affiché pendant un mois sur la maison communale du lieu de son domicile. Une troisième récidive entraîne, outre l'amende, la radiation de la liste électorale pour une durée de dix années, pendant lesquelles l'électeur sera déchu du droit de bénéficier d'aucune nomination ou promotion à des emplois dépendant, soit du Gouvernement, soit des administrations provinciales ou communales.

A ceux qui seraient tentés de nier l'efficacité de cette législation, les Belges répondent par des chiffres. De 16 °/₀ qu'elle atteignait avant l'introduction du vote obligatoire, la proportion des abstentionnistes a été réduite à 5 °/₀ sur la masse des 1.400.000 électeurs pour la Chambre des représentants et à 6 °/₀ sur l'ensemble des 1.188.000 électeurs sénatoriaux. Si l'on tient compte des excuses plausibles, il ne reste, en réalité, qu'un demi pour cent d'abstentions injustifiées. Cette proportion ne peut manquer de décroître encore, avec l'institution de la représentation proportionnelle

donnant désormais à l'électeur l'assurance qu'en déposant son bulletin dans l'urne il ne saurait être réduit à une illusoire manifestation d'impuissance.

Nous connaissons le corps électoral. Voyons-le en mouvement pour concourir aux élections législatives.

La réunion générale des collèges électoraux, à l'effet de pourvoir au remplacement des représentants et sénateurs dont le mandat législatif est expiré, a lieu, d'après l'article 153 de la loi électorale revisée en 1898, le quatrième dimanche de mai.

En cas de dissolution des Chambres ou de l'une d'elles, le corps électoral est réuni dans les quarante jours de l'acte de dissolution.

D'après la loi du 29 décembre 1899 sur la représentation proportionnelle, il n'est plus procédé en Belgique à des élections partielles au cas de vacance d'un ou plusieurs sièges par suite de décès ou de démission. Ce sont des *suppléants* désignés au moment des élections générales qui viennent occuper les sièges devenus vacants. Le sénateur ou le représentant décédé ou démissionnaire est remplacé par un suppléant ayant fait partie de la même liste, de façon à ne point modifier la situation des partis dans l'assemblée et à maintenir la « représentation proportionnelle ».

Le vote a lieu, en principe, à la commune tandis que, sous le régime censitaire, les électeurs devaient, pour exprimer leur suffrage, se transporter au chef-lieu de l'arrondissement administratif. Toutefois, les communes comptant moins de 400 habitants et dépendant d'un même arrondissement administratif et d'un même

canton judiciaire peuvent être réunies pour constituer une seule section de vote.

Les communes comprenant plus de 600 électeurs sont, en général, divisées en sections, dont aucune ne doit comprendre plus de 600 et moins de 200 électeurs.

Le premier bureau du chef-lieu de l'arrondissement administratif « fonctionne comme bureau principal du collège électoral ». Il est présidé par le président du tribunal civil ou, à son défaut, par le juge le plus ancien.

Nous verrons que la direction des opérations électorales appartient au « bureau principal ».

Les autres bureaux de vote sont présidés, suivant l'importance des localités, par des juges ou des juges suppléants du tribunal de première instance, par des juges de paix ou leurs suppléants, ou par des citoyens que le président du bureau principal est autorisé à choisir parmi les électeurs jouissant du droit de triple vote.

Le bureau de chaque section se compose, indépendamment du président, de huit assesseurs, quatre titulaires et quatre suppléants, choisis parmi les plus jeunes électeurs investis du droit de triple vote ou, subsidiairement, de double vote.

Le président a la police de l'assemblée électorale. En dehors de ses réquisitions, aucune force armée ne peut être placée aux abords de la salle du vote.

« Nos lois électorales, écrit M. Jean Mommaert (1), veulent, avant tout, que les luttes politiques soient

(1) Commentaire de la loi sur la représentation proportionnelle.

loyales et franches, sans surprises ni manœuvres de la dernière heure. Aussi, les candidatures doivent-elles être *présentées* au moins quinze jours avant le jour fixé pour le scrutin. Les candidats seront donc connus ; leurs programmes et leurs aspirations politiques pourront, dès lors, être discutés devant le grand public, dans le débat de la presse et des réunions d'électeurs. C'est ainsi seulement que les électeurs pourront se décider en connaissance de cause, après examen des titres des candidats et discussion de leurs tendances politiques, sociales ou économiques ».

Les candidats, dit la loi, doivent être *présentés* au moins quinze jours avant le scrutin. Il importe de ne pas confondre la *présentation*, qu'exige la loi belge, avec la simple *déclaration* de candidature, telle qu'elle se pratique en France. En Belgique, il ne dépend pas d'un candidat de s'offrir spontanément aux suffrages de ses concitoyens. Une liste de candidats, une candidature isolée même ne sont admises à participer aux chances du scrutin que si elles sont présentées par au moins cent électeurs de la circonscription.

Comme, avec le système nouveau de la représentation proportionnelle, l'élection intégrale d'une même liste semble, sauf en l'absence de concurrents, n'être plus possible, la question de l'ordre dans lequel sont présentés les candidats inscrits sur une même liste acquiert une grande importance. A égalité de suffrages, en effet, l'ordre d'inscription détermine la désignation des élus. C'est aux parrains à indiquer l'ordre dans lequel ils entendent présenter leurs candidats, effectifs et suppléants.

Le nombre des candidats à la suppléance ne peut dépasser celui des candidats effectifs inscrits sur la même liste, ni excéder le maximum de 4,5 ou 6, suivant que la liste comprend moins de 7,8 ou 9 candidats. Un candidat peut être présenté simultanément comme titulaire et comme suppléant sur la même liste, mais nul candidat ne peut figurer sur plus d'une liste ni être candidat, en même temps, dans plusieurs circonscriptions. La loi belge interdit, comme la loi française, les candidatures multiples.

Lorsque le délai légal fixé pour la *présentation* est expiré, si le nombre des candidats présentés ne dépasse pas le nombre des mandats à conférer, tous ces candidats sont proclamés élus sans qu'il soit nécessaire de procéder au scrutin.

Dans le cas contraire, le bureau principal, qui doit siéger au chef-lieu, fait immédiatement afficher dans toutes les communes de l'arrondissement les noms des candidats et imprimer des bulletins de vote mentionnant toutes les candidatures « sur papier électoral et à l'encre noire ». Les bulletins pour le Sénat sont imprimés sur papier de couleur ; les bulletins pour la Chambre des représentants sur papier blanc.

L'emploi de tout autre bulletin est interdit.

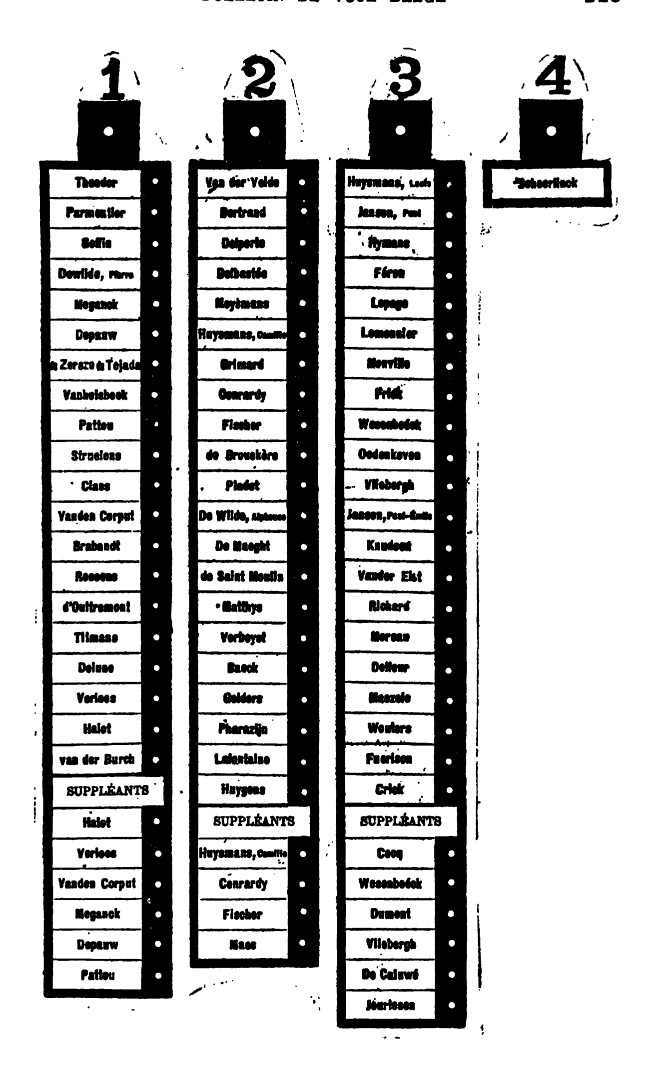
La veille du jour fixé pour l'élection, le bureau principal fait parvenir à chacun des présidents des sections de vote, sous enveloppe cachetée, les bulletins nécessaires à l'élection. La suscription extérieure de l'enveloppe indique, outre l'adresse du destinataire, le nombre des bulletins qu'elle renferme. Cette enveloppe ne peut être *ouverte qu'en* présence du bureau régulière-

ment constitué. Le nombre des bulletins est vérifié immédiatement et le résultat de la vérification constaté au procès verbal.

Ainsi, ce ne sont point les candidats qui font imprimer leurs bulletins, mais le bureau principal, constitué, avant la date fixée pour l'élection, par le président du tribunal civil. Il y a une affiche unique et un bulletin de vote unique pour tous les concurrents. Nos bulletins, colportés et distribués à l'avance, d'épaisseur et de dimension différentes, reçus à la main et palpés par les présidents des bureaux électoraux, ne sont pas de mise en Belgique. Le bulletin, qui doit mentionner les noms de tous les candidats présentés, est divisé en autant de colonnes qu'il y a de listes différentes. Une colonne spéciale est réservée aux candidatures isolées. Au-dessus de chaque colonne contenant les noms, d'abord des candidats effectifs puis des candidats suppléants d'une même liste, est inscrit un numéro d'ordre. Au-dessous de ce numéro est ménagée une case noire avec, au milieu, un point blanc. La même case, avec même point blanc au centre, se retrouve à côté du nom de chaque candidat. L'ordre dans lequel les listes sont classées sur le bulletin est déterminé par la voie du sort. Les candidatures isolées figurent dans la dernière colonne.

La loi prend les précautions les plus minutieuses pour assurer la sincérité du vote.

Les électeurs sont introduits dans la salle du scrutin par groupes de quatre au maximum, de huit heures du matin à une heure de l'après-midi. A mesure que les électeurs se présentent, le président leur remet, pour


1
Theodor
Parmentier
Soffie
Dewilde, Pierre
Meganck
Depauw
de Zerezo de Tejada
Vanhelsbeek
Patteu
Struelens
Claes
Vanden Corput
Brabandt
Rossens
d'Oultremont
Tilmans
Delune
Verlees
Halot
van der Burch
SUPPLÉANTS
Halot
Verlees
Vanden Corput
Meganck
Depauw
Patteu
2
Van der Velde
Bertrand
Delporte
Delbastée
Meysmans
Huysmans, Camille
Grimard
Conrardy
Fischer
de Brouckère
Pladet
De Wilde, Alphonse
De Maeght
de Saint Moulin
Matthys
Verbeyst
Baeck
Gelders
Pharazijn
Lafontaine
Huygens
SUPPLÉANTS
Huysmans, Camille
Conrardy
Fischer
Maes
3
Huysmans, Louis
Janson, Paul
Hymans
Féron
Lepage
Lemonnier
Monville
Frick
Wesenbeek
Oedenkoven
Vliebergh
Janson, Paul-Émile
Knudent
Vander Elst
Richard
Moreau
Delleur
Maszele
Woeters
Fuerison
Crick
SUPPLÉANTS
Cocq
Wesenbeek
Dumont
Vliebergh
De Caluwé
Jourissen
4
Scheerlinck

l'élection de chaque Chambre législative, un, deux ou trois bulletins, suivant le nombre des suffrages dont l'électeur dispose. Ces bulletins sont pliés en quatre à angles droits et estampillés au verso d'un timbre portant le nom du canton où le vote a lieu et la date de l'élection.

Muni de son bulletin, l'électeur est invité à se rendre dans un des compartiments fermés ou *isoloirs*, installés dans la salle du scrutin. Il y trouve une planchette, munie d'un crayon mat, et il marque ses préférences en noircissant au crayon le point blanc du carré noir qui surmonte chaque liste ou qui se trouve en regard du nom du candidat auquel il entend attribuer son suffrage.

Antérieurement à la loi du 29 décembre 1899, « relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives », l'électeur était maître, soit de voter pour une liste entière en noircissant le point blanc de la case figurant au-dessus de cette liste, soit de choisir, indistinctement, ses élus dans plusieurs listes, en noircissant les points blancs des cases existant en regard des noms des candidats portés dans les différentes colonnes du bulletin. Suivant l'expression consacrée dans le langage parlementaire, il était libre de « panacher » son vote.

Il n'en est plus de même sous l'empire de la législation nouvelle.

Le principe sur lequel repose l'application de la représentation proportionnelle est que l'électeur, quelle que soit l'étendue de la circonscription, ne doit voter que pour un candidat titulaire et pour un candidat *suppléant* inscrits sur la même liste.

« L'électeur, porte l'article 259 du nouveau Code électoral, ne peut émettre qu'un seul vote pour l'attribution des mandats effectifs et un seul pour la suppléance.

« S'il adhère à l'ordre de présentation des candidats titulaires et suppléants de la liste qui a son appui, il marque son vote dans la case placée en tête de la liste.

« S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats titulaires et veut modifier l'ordre de présentation des suppléants, il donne un vote nominatif à un suppléant de la liste.

« S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats suppléants et veut modifier l'ordre de présentation des titulaires, il donne un vote nominatif au titulaire de son choix.

« S'il n'adhère enfin à l'ordre de présentation ni pour les titulaires, ni pour les suppléants, et veut modifier cet ordre, il marque un vote nominatif pour un titulaire et un vote nominatif pour un suppléant appartenant à la même liste.

« Le vote nominatif se marque dans la case placée à la suite du nom du candidat, titulaire ou suppléant, à qui l'électeur entend donner sa voix. »

En résumé, tout électeur, par cela même qu'il exprime un suffrage, est présumé vouloir prendre parti pour une opinion politique représentée par une liste. D'où cette double conséquence :

D'une part, l'électeur ne peut pas voter pour un candidat titulaire et pour un candidat suppléant appartenant à des listes différentes, car ce serait adhérer à des opinions contradictoires ;

D'autre part, l'électeur, en votant nominativement pour un candidat, accepte par avance que son suffrage profite à un autre candidat de la même opinion, de la même liste.

Tout suffrage valablement exprimé compte pour un, et au profit du candidat, soit titulaire, soit suppléant, sur lequel il s'est porté, et au profit de la liste à laquelle appartient ce candidat.

Mais, s'il est interdit à l'électeur de porter son vote sur des candidats appartenant à des listes différentes, il n'est pas lié par l'ordre de présentation des candidats, titulaires ou suppléants, inscrits sur la liste en faveur de laquelle il se prononce.

Comme il est certain que l'application du principe de la représentation proportionnelle aura pour résultat d'entraîner des éliminations parmi les candidats inscrits sur la même liste, l'électeur a la faculté, en marquant son vote dans la case placée à la suite du nom d'un des candidats titulaires et d'un des candidats suppléants figurant sur la même liste, d'indiquer ses préférences pour eux, sa volonté expresse que l'élimination ne puisse pas porter sur leurs noms.

De là, les diverses combinaisons prévues à l'article 259 et qui nous apparaîtront plus clairement lorsqu'en nous occupant du dépouillement du scrutin nous verrons comment se font l'attribution des suffrages exprimés entre les candidats d'une même liste et la répartition des sièges entre les candidats des différentes listes.

Après que l'électeur a formulé son vote dans le compartiment isoloir, il montre au président du bureau

chaque bulletin replié régulièrement en quatre, avec le timbre à l'extérieur, et le dépose *lui-même* dans l'urne.

Seuls, les électeurs notoirement aveugles ou infirmes peuvent être autorisés par le président à se faire accompagner dans l'isoloir par un guide ou un soutien, dont les noms sont mentionnés au procès-verbal.

Au surplus, toutes les opérations du scrutin ont lieu sous le contrôle de *témoins*, désignés, cinq jours avant l'élection, au nom de chaque liste de candidats. Dans le bureau électoral, ils ont, à côté du président et des assesseurs, une place réservée et, pendant toute la durée du vote, ils restent à leur poste de surveillance, « avec une sollicitude toujours en éveil, tempérée par le respect constamment témoigné aux membres du bureau (1) ». On les retrouve, soit aux bureaux de dépouillement, distincts des bureaux de vote, soit au bureau de recensement, dont la présidence appartient, ainsi que la direction de toutes les opérations électorales, au président du tribunal civil.

Le dépouillement détermine :

1° Le chiffre électoral de chaque liste, c'est-à-dire le nombre d'adhésions que chacune des listes a recueillies de la part du corps électoral, adhésions formelles qu'atteste le fait par l'électeur d'avoir marqué son vote dans la case placée en tête de la liste, adhésions implicites résultant de l'expression d'un vote nominatif en faveur de l'un des candidats inscrits sur la liste ;

(1) Lefèvre-Pontalis, *Les élections en Belgique*.

2° le nombre de suffrages nominatifs attribués à chacun des candidats titulaires ;

3° Le nombre de suffrages nominatifs attribués à chacun des candidats suppléants.

Chaque liste a droit à un nombre de sièges proportionnel au chiffre de voix qu'elle a recueillies.

Comment s'établit la proportion ?

La législation belge a adopté, à cet égard, la méthode ingénieuse proposée par un professeur de l'Université de Gand, M. d'Hondt. Elle prescrit, lorsque le chiffre de voix obtenu par chacune des différentes listes en présence est connu, de diviser successivement le chiffre total des suffrages de chaque liste par 1, 2, 3, 4, 5, etc., et de ranger les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire. Le premier quotient sert de diviseur électoral et la répartition entre les listes s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois ce diviseur.

Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte (Nouveau Code électoral, articles 262 et 263).

Empruntons à l'intéressante étude de M. Maurice Vanlaer sur « le mécanisme de la représentation proportionnelle dans le système électoral belge (1) », l'exemple qu'il cite pour mettre en lumière les dispositions de la loi du 29 décembre 1899. Supposons quatre listes en présence dans une circonscription où *il*

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1900.

y a cinq représentants ou cinq sénateurs à élire. Le nombre de suffrages valablement exprimés a été de 50.000 ; le chiffre de voix obtenu par la liste 1 s'est élevé à 24.000 ; celui de la liste 2 à 11.000 ; celui de la liste 3 à 9.000 ; celui de la liste 4 à 6.000.

Pour déterminer le nombre de sièges auquel pourront légitimement prétendre les listes en présence, il faut diviser par 1, 2, 3, 4 les chiffres électoraux de chaque liste.

Cette première opération donne les résultats suivants :

		Liste 1	Liste 2	Liste 3	Liste 4
Division par	1	24.000	11.000	9.000	6.000
—	2	12.000	5.500	4.500	3.000
—	3	8.000	3.666	3.000	2.000
—	4	6.000			

Les quotients ainsi obtenus sont rangés dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence des cinq sièges à pourvoir :

1	24.000	(liste 1)
2	12.000	(liste 1)
3	11.000	(liste 2)
4	9.000	(liste 3)
5	8.000	(liste 1)

Les cinq sièges à attribuer sont en conséquence, dévolus :

Trois à la liste 1, dont le chiffre électoral, 24.000 suffrages, contient, en effet, trois fois le quotient électoral réel, 8.000 ;

Un à chacune des listes 2 et 3, dont le chiffre électoral contient une fois le quotient électoral réel, 8.000.

La liste 4 n'ayant pas réuni un nombre de suffrages égal à ce quotient n'a pas droit à être représentée.

Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé et, en cas de parité des chiffres électoraux, à la liste où figure celui des candidats en présence qui a obtenu le plus de voix ou, subsidiairement, qui est le plus âgé.

La proportion à établir entre les différentes listes dans la répartition des sièges étant déterminée, il reste à désigner les élus de chaque liste en qualité de titulaires ou de suppléants.

La loi trace à cet égard les règles suivantes :

« Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus.

« Lorsque ce nombre est supérieur, les sièges sont conférés aux candidats titulaires qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. En cas de parité, l'ordre de présentation prévaut.

« Préalablement à la désignation des élus, le bureau principal procède à l'attribution individuelle aux candidats titulaires des votes de liste favorables à l'ordre de présentation. Cette attribution se fait d'après un mode dévolutif. Les votes de liste sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour parfaire le diviseur électoral ; l'excédent, s'il y en a, est attribué, dans une mesure semblable, au deuxième candidat, et ainsi de suite,

jusqu'à ce que tous les votes de liste aient été attribués.

« Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une liste est inférieur à celui des sièges qui lui reviennent, ces candidats sont élus et les sièges en surplus sont conférés aux candidats suppléants qui arrivent les premiers... » (Code électoral, article 265).

Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus, les candidats à la suppléance, qui ont obtenu le plus grand nombre de voix ou, en cas de parité de voix, qui figurent les premiers dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote, sont, après l'accomplissement des mêmes formalités et suivant les mêmes procédés de calcul, déclarés 1er, 2e et 3e suppléant et ainsi de suite, sans que leur nombre puisse dépasser celui des titulaires élus.

Ainsi, pour chaque liste réunissant le quotient électoral requis, les sièges sont attribués, d'abord aux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de voix et, à égalité de suffrages, à ceux qui figurent les premiers dans l'ordre de *présentation*. Il ne faudrait pas interpréter la loi en ce sens que les premiers élus devraient être forcément les candidats de la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages nominatifs. N'oublions pas que tout bulletin déposé dans l'urne implique la volonté de l'électeur de donner son adhésion, d'abord à l'opinion politique que représente la liste en faveur de laquelle il se prononce, ensuite à un candidat de cette liste. A quel candidat ? L'électeur qui exprime un suffrage nominatif désigne le candidat de son choix ; l'électeur qui n'exprime pas un suffrage

nominatif s'en rapporte à l'ordre de présentation ; il est présumé voter, de préférence, pour le candidat présenté le premier ou, si ce premier candidat ayant déjà recueilli la majorité voulue n'a plus besoin de son vote, pour le candidat présenté le second et ainsi de suite. Dans ces conditions, pour déterminer le chiffre de voix de chaque candidat, la loi, avec beaucoup de logique, prescrit qu'avant de tenir compte des suffrages nominatifs exprimés en faveur des différents candidats, on répartisse entre eux les suffrages de liste en suivant un ordre de dévolution, de telle sorte que le premier candidat présenté prélève sur les suffrages de liste toutes les voix nécessaires pour lui assurer le quotient électoral requis.

L'excédent de ces suffrages de liste se répartit ensuite sur le second candidat jusqu'à concurrence du chiffre de voix dont il a besoin, lui aussi, pour atteindre le quotient électoral et ainsi de suite. Les suffrages de liste s'ajoutent aux suffrages nominatifs. Si le nombre des suffrages nominatifs a dépassé le nombre des suffrages qui ne se sont expressement portés ni sur l'un ni sur l'autre des candidats présentés, qui ont dès lors adhéré à l'ordre de présentation, et dont la dévolution est opérée entre les différents candidats dans l'ordre de leur inscription, il est à prévoir que le candidat ayant réuni le chiffre le plus élevé des suffrages nominatifs sera le premier élu. Il en sera autrement si la grande majorité des votants a adhéré à l'ordre de présentation. Le premier élu pourra être le premier candidat présenté, bien qu'ayant réuni un nombre de suffrages nominatifs sensiblement inférieur à celui ob-

tenu par les candidats venant après lui dans l'ordre de présentation et ne recueillant que subsidiairement, par dévolution, les suffrages de liste.

C'est le bureau principal qui, opérant le recensement des quatre catégories de bulletins valables trouvés dans les urnes, bulletins marqués en tête de liste, bulletins marqués au nom d'un candidat suppléant seulement, bulletins marqués au nom d'un candidat titulaire seulement, bulletins marqués à la fois au nom d'un candidat titulaire et d'un candidat suppléant, proclame les élus. Le procès-verbal de l'élection, signé, séance tenante, par les membres du bureau, le secrétaire et les témoins des candidats, est expédié au ministre de l'Intérieur. Un double reste déposé aux archives du Commissaire de l'arrondissement. La Chambre des Représentants et le Sénat vérifient souverainement les pouvoirs de leurs membres.

Nous nous sommes efforcé d'exposer, dans ses traits essentiels, la législation qui préside aux élections belges. Nul ne saurait contester l'esprit de libéralisme éclairé qui l'a inspirée. Il n'est pas de pays en Europe où l'on ait pris de plus sages précautions pour assurer la sincère expression de la volonté nationale, protéger la liberté de l'électeur et le secret du vote, prévenir les fraudes électorales. Grâce au vote obligatoire, nul citoyen n'a le droit de se désintéresser des affaires publiques ; grâce au principe de la représentation proportionnelle, tout parti disposant d'une action réelle est sûr de faire entendre sa voix. L'immoralité de certaines coalitions électorales perd sa raison d'être ; chaque doctrine garde ses adhérents et son drapeau, sans

sacrifices et sans compromissions, et le nombre n'a pas le privilège de tout écraser sous son poids.

Enfin, si le système du « vote plural » a suscité les plus ardentes protestations de la part des socialistes, si on peut lui reprocher d'être contraire au principe d'égalité, il serait excessif cependant de croire qu'il a pour conséquence d'écraser les suffrages des pauvres sous les suffrages des riches. Les statistiques fournissent à cet égard de curieuses indications.

Elles nous apprennent qu'en Belgique 38 % du nombre total des électeurs possèdent des « voix plurales ». Or, tandis que la moyenne du nombre des électeurs pluraux est de 38 % dans l'ensemble des arrondissements, elle est de 47 % dans l'arrondissement de Charleroi, celui-là même qui compte le plus grand nombre d'ouvriers.

On peut dire que la caractéristique de la législation électorale de la Belgique, c'est, par dessus tout, le noble souci d'assurer l'honnêteté des élections politiques.

Il convient d'ajouter que la vigilance des associations politiques belges contribue puissamment, en éclairant les masses sur leurs droits et leurs devoirs, à simplifier l'application de dispositions législatives qui, dans un pays où l'éducation politique serait moins complète, risqueraient de troubler quelque peu les électeurs par leur apparente complication.

ATTRIBUTIONS DU PARLEMENT

La procédure et le travail parlementaires.

La durée des sessions. — Les séances. — Les règlements d'ordre intérieur. — Le Bureau des deux Assemblées. — Les votes. — La division du Sénat en grandes commissions, de la Chambre des Représentants en sections. — La section centrale. — Le Budget. — Les recettes et les dépenses.

Le contrôle du Parlement. — Les partis. — Le parti catholique, le parti libéral, le parti socialiste. — Socialistes chrétiens et socialistes révolutionnaires.

Aux termes de l'article 70 de la Constitution, les Chambres se réunissent, de plein droit, chaque année, le deuxième mardi de novembre, à moins qu'elles n'aient été antérieurement convoquées par le Roi.

Elles doivent siéger, chaque année, au moins quarante jours. Dans la pratique, elles siègent de novembre à fin mai, quelquefois au-delà.

Elles peuvent, en outre, tenir des sessions extraordinaires sur la convocation du Roi.

Les deux Assemblées ne doivent pas être réunies, en session ordinaire ou extraordinaire, l'une sans l'autre. Les séances des deux Chambres ont lieu dans le même Palais, le Palais de la Nation, rue de la Loi, à Bruxelles. Au rez-de-chaussée, un vestibule spacieux, orné de statues, donne accès, à droite, dans la salle de la Chambre des Représentants, à gauche dans l'enceinte du Sénat.

Les séances, auxquelles le public muni de cartes d'entrée est admis, se prolongent, en général, de deux heures à cinq heures de l'après-midi. Il est d'usage pour les Chambres belges de ne siéger ni le lundi ni le samedi.

Il n'existe pas de tribune au Sénat. A la Chambre des Représentants, les orateurs peuvent parler de leur place ou de la tribune, mais ils ne montent, généralement, à la tribune que pour déposer ou lire des propositions de loi ou des rapports.

Un banc spécial est réservé aux Ministres et aux Commissaires du roi, qui doivent toujours être entendus lorsqu'ils réclament la parole.

Chaque Chambre est maîtresse de son règlement intérieur et nomme souverainement son bureau, composé d'un président, d'un premier vice-président, d'un deuxième vice-président, de quatre secrétaires et de deux questeurs.

Tous les membres du bureau, élus à la majorité absolue des votants, sont nommés pour une session, à l'exception des questeurs de la Chambre des Représentants, qui restent en fonctions pendant deux ans.

Chacune des Assemblées a son greffier, nommé par elle pour une durée de six années, mais toujours révocable. Le greffier a sa place près du bureau dans le local des séances et est chargé, sous la direction des secrétaires, de la rédaction du procès-verbal, du classement et de la conservation des archives.

Toute délibération, déclare l'article 38 de la *Constitution*, est prise à la majorité absolue des voix. En

cas de partage, la proposition mise en délibération se trouve rejetée.

Aucune des Chambres ne peut prendre de résolution si la majorité de ses membres ne se trouve réunie.

En exécution de ces dispositions constitutionnelles, les règlements des assemblées exigèrent, pendant longtemps, qu'il fût procédé, à l'ouverture de chaque séance, à l'appel nominal. Cette pratique a été abandonnée depuis 1874 ; on a admis que le *quorum* requis pour le vote n'était pas nécessaire pour la discussion. Le règlement se contente d'exiger que sénateurs et représentants apposent leur signature sur une feuille de présence. « Si, déclare l'article 13 du règlement de la Chambre des Représentants, la Chambre n'est pas en nombre, la liste des membres présents et des membres absents est insérée aux *Annales parlementaires* ; elle est suivie de l'indication des membres qui ont déclaré être absents pour cause de maladie ».

Les votes, au Parlement belge, ont lieu soit par assis et levé, soit par appel nominal. Le vote sur l'ensemble des lois a toujours lieu par appel nominal et à haute voix.

Lorsqu'une question est mise aux voix par appel nominal, tout sénateur ou représentant est tenu de voter ou, s'il s'abstient, de faire connaître les motifs de son abstention.

Le vote par procuration n'est pas admis, mais la pratique du « pairage », que nous avons vue en usage au Parlement britannique, s'est peu à peu répandue dans les Chambres belges. Chaque jour, au début de la séance, le *président* donne lecture de la liste des

noms de ceux qui ont « pairé », c'est-à-dire qui, étant d'opinion contraire et se trouvant également empêchés, s'abstiennent, simultanément, de paraître au Parlement. L'assiduité ne paraît pas, du reste, être la qualité dominante des membres des assemblées de Belgique. Nombreuses ont été les motions qui ont cherché, sans grand succès, à enrayer ce que l'on a appelé le danger de l'absentéisme. Aussi, les partis ont-ils dû emprunter aux traditions anglaises l'institution du *whipper in*, chargé de réquisitionner les indifférents pour les scrutins importants.

Pour le travail législatif, le Sénat se partage, à l'ouverture de chaque session, en autant de grandes commissions qu'il y a de départements ministériels.

Les membres des commissions sont désignés au scrutin secret par bulletin de liste et à la pluralité relative des suffrages.

Chacune des commissions nomme, pour toute la durée des sessions, un président et un vice-président. Elle choisit son rapporteur pour chaque affaire et délègue un de ses membres pour former les commissions permanentes des pétitions et des naturalisations.

Le président du Sénat préside de droit la commission à laquelle il appartient. Les vice-présidents président, également de droit, l'un la commission des pétitions, l'autre celle des naturalisations.

La procédure parlementaire en usage à la Chambre des Représentants diffère de celle suivie au Sénat.

La Chambre ne se divise pas, comme le Sénat, pour toute la durée de la session, en autant de grandes commissions qu'il y a de départements ministériels.

Elle se partage, par la voie du sort, en six sections, analogues à nos bureaux parlementaires.

Le renouvellement des sections a lieu tous les trois mois.

Chaque section nomme, à la majorité absolue des votants, un président, un vice-président et un secrétaire.

Elle examine les propositions et amendements qui lui sont renvoyés, suivant l'ordre indiqué par la Chambre.

Après leur examen, elle nomme un rapporteur à la majorité absolue des votants.

Lorsque l'examen des sections est terminé, leurs rapporteurs se réunissent sous la présidence du président de la Chambre en *section centrale*. La section centrale nomme, à la majorité absolue, un de ses membres pour présenter un rapport à l'Assemblée. Ce rapport est imprimé et distribué deux jours au moins avant la discussion en assemblée générale, à moins que des circonstances exceptionnelles ne déterminent la Chambre à ordonner la discussion immédiate.

La Chambre des Représentants forme dans son sein, pour la durée de chaque session, deux commissions permanentes, une commission des *finances et des comptes* et une commission *de l'agriculture, de l'industrie et du commerce*.

Ces commissions sont, généralement, composées de sept membres au moins. Elles sont élues au scrutin de liste et à la majorité absolue, en assemblée générale.

Elles ont pour mission, chacune suivant la nature de leurs attributions :

1° De fournir à la Chambre tous les renseignements qu'elles sont spécialement chargées de recueillir sur une proposition de leur compétence;

2° D'examiner les propositions que la Chambre leur renvoie et de présenter sur ces propositions des conclusions motivées ;

3° De préparer, s'il y a lieu, des projets de résolution pour les pétitions dont l'examen leur est renvoyé par les Chambres à titre exceptionnel, en raison des questions spéciales qu'elles sont de nature à soulever.

Tous les mois, chaque section nomme un de ses membres pour former la commission des pétitions, qui doit déposer, chaque semaine, un rapport sur les pétitions adressées à la Chambre, suivant l'ordre d'inscription au procès-verbal.

Enfin, indépendamment des deux commissions permanentes et de la commission des pétitions, le règlement de la Chambre autorise la désignation de commissions particulières pour l'examen d'une ou plusieurs propositions. Cette désignation a lieu, soit par élection au scrutin et à la majorité absolue ou relative, soit par la voie du sort, soit, à la demande de la Chambre, par le choix du président.

La Chambre des Représentants et le Sénat ont, concurremment, le droit d'initiative et le droit d'amendement, mais l'article 27 de la Constitution stipule que « toute loi relative aux recettes et aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée doit, d'abord, être votée par la Chambre des Représentants ».

C'est une disposition empruntée au droit constitutionnel de l'Angleterre. Il ne faudrait pas, toutefois,

donner à ce principe l'interprétation inflexible qu'il reçoit dans la monarchie britannique. Nous avons vu qu'en Angleterre, non seulement les lois d'impôt doivent, d'abord, être votées par la Chambre des Communes, mais que, de plus, aucun *Money-Bill* ne peut être amendé par la Chambre des Lords. Celle-ci doit, forcément, opter entre l'adoption ou le rejet pur et simple. En Belgique, le vote préalable de la Chambre des Représentants est exigé pour les lois de finances proprement dites, mais il ne suit pas de là que toute loi, dont l'application exige une dépense quelconque, doive être, d'abord, votée par cette Chambre.

L'initiative de la Chambre des représentants n'est exigée que pour les projets dont le but principal, sinon exclusif, est le vote de recettes ou de dépenses, tels que les emprunts, les budgets, la création ou la modification d'un impôt.

En outre, la jurisprudence du Parlement belge, conforme au texte et à l'esprit de la Constitution, reconnaît au Sénat le droit d'amendement. Le Sénat ne doit jamais examiner un projet de loi relatif aux recettes ou aux dépenses ou au contingent de l'armée avant que la Chambre des représentants ne lui ait donné son approbation, mais, lorsque le projet voté par la Chambre a été transmis au Sénat, celui-ci rentre dans ses attributions ordinaires, parmi lesquelles il faut placer, en première ligne, le droit d'amender et de diviser les articles. « Tout ce que la loi exige, conclurons-nous avec M. Thonissen, c'est que, sous prétexte d'amender, le Sénat ne substitue pas, en réalité, une loi nouvelle à la loi dont il est saisi. Il

commettrait alors, au moins virtuellement, une violation de l'article 27 (1). »

« Chaque année, porte l'article 115 de la Constitution, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget. »

Le budget général se décompose en budgets spéciaux, qui sont :

Le budget des voies et moyens, qui comprend le tableau présumé des recettes à effectuer pour le compte de l'Etat ;

Le budget des dotations, qui comprend la dotation du Roi, du Sénat, de la Chambre des Représentants, de la Cour des Comptes ;

Le budget de la dette publique;

Enfin, les budgets spéciaux des dépenses afférentes à chaque département ministériel.

Le principe de l'annalité du budget a pour conséquence, dans le Royaume de Belgique ainsi que dans tous les pays libres, le principe de la spécialité des dépenses et de la prohibition des transferts ou virements, sans lequel il ne saurait y avoir ni contrôle sérieux des assemblées législatives, ni ordre véritable dans les finances. La Cour des Comptes veille à ce qu'aucun article de dépenses ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu.

Nous ne saurions entrer ici dans l'examen du régime fiscal belge. Bornons-nous à constater que le système d'impôts de la Belgique, dans ses grandes lignes,

(1) J. J. Thonissen, professeur à l'Université de Louvain, *La Constitution belge annotée.*

diffère peu du nôtre. On y retrouve la division en impôts directs (contribution foncière, à laquelle on doit assimiler la redevance sur les mines, contribution personnelle, droit de patente), et en impôts indirects (droit de consommation, d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèque, droits de succession, de barrière, de bac, de passage d'eau, taxes sur le transport des lettres, etc.). Signalons que la loi belge a établi un rapport fixe et permanent entre le revenu cadastral et le taux de la contribution foncière. Il en résulte que l'impôt foncier a perdu le caractère d'impôt de répartition pour devenir un impôt de quotité. L'impôt est égal à 7 % du revenu cadastral.

La dernière attribution du Parlement, et non la moins importante, est d'exercer un contrôle permanent sur la politique intérieure et extérieure. L'article 40 de la constitution spécifie que « chaque Chambre a le droit d'enquête » et la loi du 3 mai 1880 ajoute : « Chaque Chambre exerce ce droit par elle-même ou par une commission d'enquête formée dans son sein. » Aux termes de l'article 4 de la loi de 1880, « les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle appartiennent à la Chambre ou à la commission d'enquête, ainsi qu'à leur président. »

Le Parlement a le droit de questionner et d'interpeller les ministres. Les Chambres belges usent largement de ce droit. « Le ton du débat parlementaire, écrit mélancoliquement un homme politique de la Belgique, M. Auguste Reynaert, s'est singulièrement modifié chez nous dans ces derniers temps. Il est généralement *vif et passionné,* souvent irritant, parfois in-

sultant et grossier (1). » Le Parlement belge n'ignore, ni le fléau de l'obstruction, ni les scènes tumultueuses.

Jusqu'à ces dernières années, l'histoire parlementaire de la Belgique s'était résumée dans une lutte ardente et passionnée entre le parti catholique et le parti libéral, en désaccord profond sur toutes les questions qui touchent à l'autorité de l'Eglise, l'enseignement, l'assistance publique, les cimetières, le mariage civil, les relations diplomatiques avec le pape, etc., les catholiques revendiquant « la liberté de l'Eglise », les libéraux « l'indépendance du pouvoir civil ».

Lorsque le Congrès national de 1831 avait été appelé à régler la question des rapports de l'Eglise et de l'Etat, Nothomb, un catholique tout imprégné des doctrines de l'abbé de Lamennais et du journal l'*Avenir*, s'était levé et avait déclaré :

« Nous sommes arrivés à une de ces époques qui ne reviennent pas deux fois dans la vie des peuples ; sachons en profiter. Il dépend de nous d'exercer une glorieuse initiative et de consacrer sans réserve un des plus grands principes de la civilisation moderne. Depuis des siècles, il y a deux pouvoirs aux prises, le pouvoir civil et le pouvoir religieux. Ils se disputent l'empire de la société, comme si l'empire de l'un excluait l'empire de l'autre. C'est un conflit que nous sommes appelés à faire cesser. Il y a deux mondes en présence, le monde civil et le monde religieux ; ils coexistent sans se confondre, ils ne se touchent par aucun point. La loi civile et la loi religieuse sont distinctes ; chacune a son

(1) *Histoire de la discipline parlementaire.*

domaine... Il n'y a pas plus de rapport entre l'Etat et la religion qu'entre l'Etat et la géométrie... Marquons notre passage par un grand principe, proclamons la séparation des deux pouvoirs... ».

La conclusion d'une semblable doctrine paraissait devoir être la séparation de l'Eglise et de l'Etat, telle qu'elle existe en Amérique, où l'Eglise ne connaît pas l'Etat, où l'Etat ne connaît pas l'Eglise, et où s'applique, en toute loyauté, la formule : « L'Eglise libre dans l'Etat libre ». La séparation de l'Eglise et de l'Etat avait été, en effet, proclamée en Belgique, mais dans des conditions particulières. L'Eglise avait été séparée de l'Etat, en ce sens que la société laïque n'avait conservé sur la société ecclésiastique aucun pouvoir ni de surveillance ni de contrôle.

Aucune des garanties qui, sous le régime du Concordat, ont protégé chez nous les droits de l'autorité civile n'existent en Belgique ; les évêques sont directement institués par le Pape et les évêques nomment librement les curés. Le Gouvernement n'intervient en aucune façon. En revanche, l'Eglise ne s'est vu retirer aucun des privilèges dont elle bénéficiait avant la séparation. Les membres du clergé continuent à recevoir un traitement de l'Etat ; ils sont dispensés de tout service dans l'armée et dans la garde civique ; ils ont droit aux honneurs militaires ; ils gardent la disposition des cimetières et la surveillance de l'enseignement religieux dans les écoles. La séparation avait affranchi l'Eglise de ses charges en lui laissant ses privilèges (1).

Les libéraux ne tardèrent pas à être effrayés des con-

(1) Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*.

cessions qu'ils avaient consenties aux catholiques. Dès 1831, ils fondaient le journal l'*Indépendance* pour protester contre la conception que s'était faite le Congrès de la liberté religieuse.

« La société religieuse catholique, déclaraient-ils, nous paraît envahissante par excellence ; nous la croyons dangereuse pour la société civile et continuellement hostile envers elle... Nous croyons de notre devoir de surveiller sa marche et de combattre ses envahissements. »

De leur côté, les catholiques avaient promptement abandonné le libéralisme généreux de Lamennais et de Lacordaire pour se rallier aux doctrines de l'Ultramontanisme, qui devait trouver dans l'Episcopat belge ses plus fougueux partisans.

Tandis que les libéraux prétendaient opposer une barrière à l'accroissement inquiétant des biens de mainmorte, les catholiques poursuivaient la multiplication indéfinie des couvents, avec les avantages illimités de la personnalité civile, et pour établir, disaient-ils, « la liberté de la charité », ils réclamaient le droit pour l'Eglise de créer et d'administrer à son gré « les fondations charitables » ; tandis que les libéraux voulaient assurer « la neutralité de l'école », en organisant, dans toutes les communes l'enseignement laïque, le clergé revendiquait pour les communautés religieuses l'enseignement du peuple comme appartenant « de droit divin » à l'Eglise.

C'est sur cette question scolaire surtout que la lutte entre le parti libéral et le parti catholique avait revêtu un caractère particulier d'acuité. Le ministère libéral que présidait en 1878 Frère-Orban avait fait voter la

création dans toutes les communes d'écoles gratuites pour les enfants pauvres, payantes pour les autres. La commune choisissait les instituteurs, mais ceux-ci devaient être munis d'un certificat d'études et le Gouvernement nommait les inspecteurs et approuvait les livres scolaires.

L'enseignement de la religion était abandonné aux soins des familles et des ecclésiastiques des différentes confessions. Un local dans l'école était mis à leur disposition pour donner aux enfants l'instruction religieuse. L'enseignement religieux cessait d'être obligatoire, mais les écoles restaient ouvertes au clergé pour lui permettre de l'assurer aux enfants. Cette transaction fut jugée inacceptable par le parti-catholique. Il entendait que l'instruction religieuse fît partie de l'enseignement primaire obligatoire. Les évêques réunis à Malines condamnèrent officiellement la loi scolaire et décidèrent que l'absolution serait refusée aux élèves et aux professeurs des écoles normales, aux instituteurs primaires et aux parents qui laisseraient leurs enfants fréquenter des écoles « où on ne peut empêcher la perte des âmes ». Le premier soin du parti catholique revenant au pouvoir devait être de supprimer le ministère de l'Instruction publique, de retirer tout subside de l'Etat à l'enseignement primaire, de fermer 877 écoles laïques primaires, 1.079 écoles d'adultes et de les remplacer par 1.465 écoles religieuses.

Depuis 1847 jusqu'à 1884, le parti libéral et le parti catholique ont alterné au pouvoir. Le parti libéral, sous la direction de Frère-Orban, s'appuyait sur le pays Wallon industriel (Bruxelles, Hainaut, pays de

Liège) ; le parti catholique, dont le chef était Malou, avait pour lui tout le pays Flamand habité par les paysans (les Flandres, Anvers, Limbourg, partie du Brabant). Les deux partis se disputaient les deux villes de commerce du pays Flamand, Anvers et Gand, et le pays Wallon agricole, Namur et Luxembourg. La victoire, dans ces régions douteuses, décidait du succès.

Il semblait acquis au parti libéral lorsque les réformes à introduire dans la législation électorale amenèrent des divisions profondes entre les libéraux. Les jeunes libéraux ou progressites réclamaient une large extension du droit de suffrage : les radicaux prétendaient établir le suffrage universel, tandis que Frère-Orban déclarait, au nom des doctrinaires, se refuser à « sacrifier au dieu du jour, le nombre, parce qu'il n'est ni le droit, ni la justice, ni la vérité », et prétendait maintenir le suffrage censitaire, en se bornant à le tempérer par « l'adjonction des capacités ». L'*Alliance libérale* qui, depuis sa fondation en 1841 par le Grand-Maître de la maçonnerie belge, Defacqz, avait été la puissance électorale prépondérante de la Belgique, perdait sa cohésion. Les catholiques mirent à profit les divisions du parti libéral pour reconquérir le pouvoir. Ils l'occupent depuis 1884.

Mais, avec l'institution du suffrage universel, on a vu brusquement se lever à l'horizon de la vie politique, sur les ruines du parti libéral, un parti qui semblait jusque-là à peu près ignoré, le parti socialiste. Il devait trouver parmi les populations ouvrières de la Belgique un merveilleux terrain d'action. Son grand instrument de propagande, c'est l'*Association coopérative*. Depuis qu'en 1880, Anseele a créé à Gand le « Vooruit », les associations

coopératives ont pris dans tout le Royaume un immense développement. Elles réalisent, au profit des ouvriers, des bénéfices considérables dont elles font trois parts : amortissement et réserve, participation aux bénéfices du personnel et des membres de l'association, propagande socialiste. Elles alimentent ainsi le trésor de guerre du parti, dont l'action est infatigable, sous la direction de son conseil général et la puissante inspiration de M. Vandervelde, avec les « maisons du peuple », les *meetings*, les réunions de fédérations régionales, la multiplication des journaux portant partout l'idée socialiste.

Le développement rapide du socialisme a eu pour conséquence, de la part de la majorité catholique, une double évolution.

Il l'a amenée à reconnaître le danger qu'il pouvait y avoir à ne laisser aux prises dans le Parlement que des partis extrêmes après la disparition du parti libéral et il l'a déterminée à céder devant la campagne brillamment soutenue par l'Association réformiste pour la R. P. (représentation proportionnelle), à accepter la thèse proportionnaliste ayant pour effet d'assurer aux libéraux leur part légitime d'influence.

Il l'a convaincue qu'on ne pouvait constituer un parti de résistance à la révolution sociale qu'à la condition de faire cause commune avec les travailleurs pour les détacher des sectaires et des violents.

Après les premiers enivrements de la victoire, les catholiques ont compris que, sous peine de disparaître à brève échéance, il devenait indispensable de réfréner les écarts de l'ultramontanisme ; la droite cléricale intransigeante perd chaque jour du terrain et la majorité

se laisse peu à peu convertir aux idées d'une sorte de socialisme chrétien. En 1886, une grande commission parlementaire a reçu la mission de rechercher les améliorations dont pourraient profiter les classes ouvrières. Des Conseils de l'industrie ont été créés le 16 août 1886 et suivis, en 1892, de l'institution du Conseil supérieur du travail. En 1889, une loi a réglementé le travail des femmes et des enfants. Le 21 juillet 1890, a été organisée une Caisse nationale de prévoyance en faveur des victimes des accidents du travail ; une loi du 21 juin 1894 a doté la Belgique de la Caisse des assurances mixtes sur la vie. De 1889 à 1906, une série de mesures législatives ont réglé le régime des ateliers et le contrat de travail, consacré le repos dominical, facilité le développement des habitations ouvrières et des unions professionnelles, constitué un véritable Code de police en vue de « protéger la santé et la vie des travailleurs ». En même temps, le parti catholique s'efforçait d'attirer à lui les salariés de toutes professions par des œuvres scolaires, des écoles industrielles, des écoles ménagères, des cercles d'études sociales, des conférences, des retraites ouvrières, des économats, des hôtels ouvriers, des services sanitaires, des caisses de prévoyance, des mutualités et des sociétés chrétiennes de coopération, opposées aux institutions de même ordre du parti socialiste.

En dépit des efforts du parti catholique pour évoluer vers une sorte de socialisme chrétien, la lutte se poursuit, ardente, implacable, entre « le monde civil et le monde religieux ».

Conservateurs de par leurs origines, leurs principes, leurs tendances, les catholiques, au surplus, sont con-

damnés à limiter leurs aspirations vers le progrès social. Le chef le plus autorisé de la droite, M. Wœste est réduit à renfermer son programme dans ces trois termes, « *conserver*, *défendre*, *améliorer*, c'est-à-dire conserver les progrès accomplis, défendre les biens acquis, améliorer les réformes réalisées ».

Aux dernières élections législatives de mai 1906, il a semblé aux adversaires de la majorité catholique que l'heure était venue de lui livrer l'assaut et qu'après vingt-deux ans de défaites, le succès était possible, à la condition de grouper dans un commun effort toutes les forces de gauche. La politique à laquelle Waldeck-Rousseau avait apporté en France l'appui de sa haute autorité a eu sa répercussion en Belgique. On a vu les libéraux et les socialistes faire abstraction des divisions passées et s'unir, les uns abdiquant leur défiance vis-à-vis du suffrage universel, les autres ajournant leurs menaces de bouleversement social. Dans tous les arrondissements, sauf ceux de Bruxelles et d'Anvers, le « Cartel » se concluait sur un programme comportant le triomphe définitif du suffrage universel par la disparition du vote plural, le service militaire personnel par l'abolition du remplacement, l'instruction primaire obligatoire, gratuite et laïque.

La bataille a été particulièrement vive, caractérisée surtout par une forte explosion d'anti-cléricalisme. Le vieux cri de guerre « A bas la calotte ! » qui suscita tant d'échauffourées au cours du XIXe siècle, avait retrouvé assez d'écho pour amortir quelque peu celui plus modernisé de « Vive la sociale ! »

Malgré les efforts combinés de leurs adversaires, les

catholiques ont gardé la victoire, qui leur est restée fidèle depuis 1884.

Il est à constater cependant que la force numérique de la majorité catholique va en décroissant. Elle était de 72 voix en 1898 ; elle est tombée à 20 en 1900, à 26 en 1902, à 20 en 1904, à 12 en 1906.

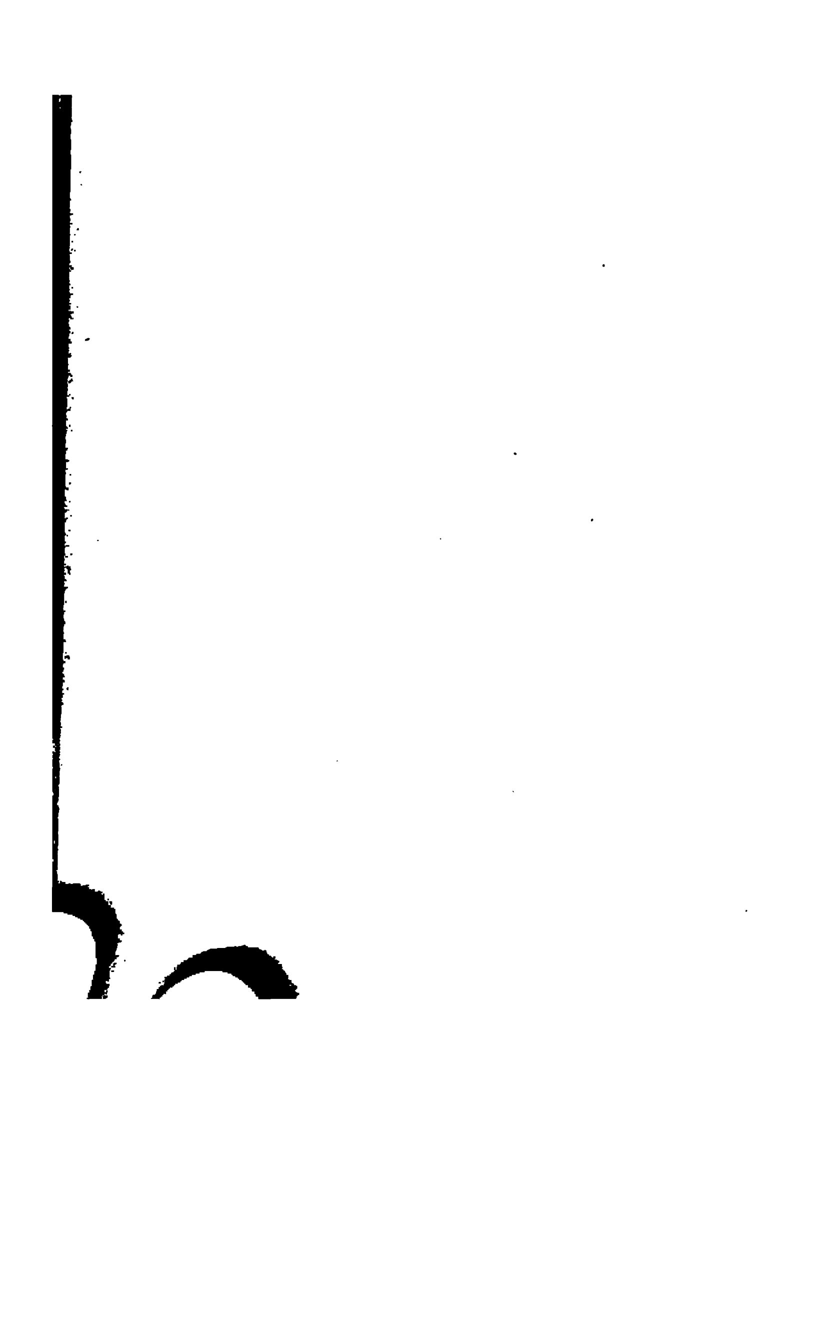
Les catholiques détiennent 89 sièges. Bien que prétendant former un ensemble homogène, ils se divisent, en réalité, en deux groupes, « la vieille droite ou droite pure », qui a pour chef M. Wœste, ministre d'Etat, président de la Fédération des associations et des cercles catholiques, et « la jeune droite », à tendances démocratiques, dont les *leaders* sont MM. Beernaert, Helleputte, Verhaegen. Les divergences de vues entre ces deux groupements ont entraîné la chûte du cabinet de Smet de Naeyer, qui gouvernait depuis le 5 août 1899. Le nouveau cabinet de Trooz s'est donné pour mission de rétablir l'unité du parti catholique.

Les démocrates chrétiens, qui avaient eu leur heure d'éclat avec l'abbé Daens, ne détiennent plus qu'un seul siège.

Les libéraux occupent 46 sièges. Ils se subdivisent en libéraux modérés ou doctrinaires et en libéraux progressistes ou radicaux. Les premiers, qui repoussent toute alliance avec les socialistes, ont pour chef MM. Huysmans et Hymans, députés de Bruxelles, et M. Neujean, député de Liège. Les seconds, à tendances radicales-socialistes, comptent parmi leurs membres les plus en vue, MM. Paul Janson et Emile Féron, députés de Bruxelles, et M. Lorand, député de Neufchâteau-Virton.

Les socialistes sont au nombre de 30, sous la direction de MM. Vandervelde et Bertrand, députés de Bruxelles, Anseele, député de Gand, Destrée, député de Charleroi, et Furnémont, député de Namur.

Les dernières élections se sont traduites par une victoire diminuée du parti catholique, un arrêt dans la progression des forces socialistes, un retour de faveur au profit du parti libéral, mais insuffisant pour lui permettre de reconquérir le pouvoir et surtout de le conserver sans l'appui des socialistes.



IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

VI

L'ADMINISTRATION LOCALE
LES PROVINCES ET LES COMMUNES

L'organisation provinciale. — Les représentants du pouvoir central : Le Gouverneur, le Commissaire d'arrondissement. — Les Assemblées administratives. — Le Conseil provincial et la députation permanente. — L'organisation communale. — Le Conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins.

Le territoire de la Belgique est divisé en provinces, arrondissements, cantons et communes.

Chacune des neuf provinces qui composent le royaume, Anvers, Brabant, Flandre occidentale, Flandre orientale, Hainaut, Liège, Limbourg, Luxembourg et Namur, est placée sous l'autorité d'un *Gouverneur*, assisté d'un *Conseil provincial*, qui nomme dans son sein une *députation permanente*.

Le Gouverneur représente le pouvoir central. Nommé par le roi, il relève de tous les ministres, mais particulièrement du ministre de l'Intérieur, qui a dans ses attributions l'administration des provinces et des

communes. Le rôle du Gouverneur est analogue à celui de nos préfets ; ses prérogatives cependant sont moins étendues, car nous verrons que le pouvoir exécutif réside en grande partie entre les mains de la députation permanente.

Il existe, pour chaque arrondissement administratif, un Commissaire du Gouvernement portant le titre de *Commissaire d'arrondissement*. Il est spécialement chargé, sous la direction du Gouverneur et de la députation du Conseil provincial, de surveiller l'administration des communes et de veiller au maintien des lois et règlements d'administration générale. Il sert d'intermédiaire entre l'administration provinciale et l'autorité communale. Ses bureaux, comme ceux de nos sous-préfectures, sont, en quelque sorte, des bureaux auxiliaires du Gouvernement provincial où l'on instruit sur place les affaires.

Il n'y a point de Conseil élu pour l'arrondissement.

Le canton est une division judiciaire, mais forme, comme en France à l'égard des conseillers généraux, la circonscription pour l'élection des conseillers provinciaux.

La commune est administrée par un corps communal, composé d'un *Conseil communal* élu et d'une municipalité ou collège échevinal que constituent le *bourgmestre* et les *échevins*.

Indiquons très sommairement les attributions de ces différents pouvoirs.

LA PROVINCE

Le Conseil provincial.

Les intérêts de la province sont représentés et administrés par le Conseil provincial.

Les conseillers provinciaux sont élus par le suffrage universel direct.

Antérieurement à la loi du 22 avril 1898, ils étaient nommés par des électeurs censitaires, mais le cens était moins élevé pour les élections provinciales que pour les élections législatives ; il avait été réduit à 20 francs.

Aux termes de l'article premier de la loi du 22 avril 1898, « sont électeurs pour la province les citoyens qui réunissent les conditions requises par le Code électoral (loi du 12 avril 1894) pour l'électorat sénatorial », c'est-à-dire les citoyens belges de naissance ou ayant obtenu la grande naturalisation, âgés de 30 ans accomplis, et domiciliés dans la même commune depuis un an au moins.

Les élections provinciales se font « par canton de justice de paix ».

Le nombre de conseillers à élire pour chaque canton est réglé par la loi, suivant l'importance de la circonscription cantonale. Sous ce rapport, la loi belge diffère, d'une façon marquée, de la loi française sur les Conseils généraux, qui attribue, uniformément, un seul représentant à chaque canton, quel que soit le chiffre de sa population.

Les conseillers provinciaux sont élus pour huit ans (Loi du 22 avril 1898, article 36). Ils se renouvellent par moitié tous les quatre ans. A cet effet, les cantons sont divisés, dans chaque province, en deux séries.

La réunion ordinaire des électeurs à l'effet de procéder au renouvellement par moitié des Conseils provinciaux a lieu, de plein droit, tous les quatre ans, le premier dimanche qui suit la date du 4 juin.

La plupart des dispositions que nous avons mentionnées à l'occasion des élections législatives s'appliquent aux opérations électorales pour la nomination des conseillers provinciaux. « Le premier bureau du chef-lieu de canton fonctionne comme bureau principal du collège électoral. » (Loi du 22 avril 1898, article 8). Il est présidé, dans le canton où siège le tribunal, par le président du tribunal ; dans les autres cantons, par un juge de première instance ou un juge de paix, titulaire ou suppléant.

La loi admet, pour les élections provinciales comme pour les élections législatives, des candidats effectifs et des candidats suppléants. Les uns et les autres doivent être l'objet d'une *présentation* préalable par 50 électeurs provinciaux au moins, pour les cantons qui élisent 4 conseillers ou plus ; par 25 électeurs provinciaux pour les autres cantons.

Si le nombre des candidats présentés ne dépasse pas le nombre des vacances à pourvoir, ils sont proclamés élus sans autre formalité.

Nul ne peut être présenté sur plusieurs listes à la fois.

Le principe de la représentation proportionnelle établi pour les élections législatives n'a pas été étendu aux élections provinciales.

Le Conseil provincial vérifie souverainement les pouvoirs de ses membres.

Les conditions d'éligibilité sont les suivantes :

Etre Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation ;

Etre âgé de 25 ans accomplis ;

Etre domicilié dans la province.

Les conditions d'âge, par une bizarre anomalie, se trouvent être moins sévères pour l'éligibilité que pour l'électorat.

Les membres de la Chambre des Représentants et du Sénat, à la différence de ce qui existe en France, ne peuvent être membres du Conseil provincial.

Sont déclarés inéligibles, en dehors des citoyens privés du droit d'éligibilité par suite de condamnations judiciaires, tous les fonctionnaires ayant la qualité d'employés du Gouvernement provincial, ains que les agents du Trésor et les magistrats, à l'exception des membres de la Cour de cassation.

Le Conseil provincial s'assemble au chef-lieu de la province, à moins que, pour cause d'événement extraordinaire, il ne soit convoqué par le Roi dans une autre ville.

Toutes les sessions sont ouvertes et closes par le Gouverneur, au nom du Roi.

Le Conseil se réunit, de plein droit, chaque année,

le premier mardi de juillet, à 10 heures du matin, en session ordinaire. Il se constitue sous la présidence de son doyen d'âge et forme, pour toutes les sessions de l'année, son bureau, composé d'un président et d'un ou plusieurs secrétaires.

Indépendamment de la session ordinaire, le Conseil peut tenir, sur la convocation du Roi, des sessions extraordinaires.

La durée de sa session ordinaire est de quinze jours ; elle ne peut être diminuée que d'un commun accord entre le Gouverneur et le Conseil. La session peut être augmentée de huit jours par décision spéciale du Conseil, mais elle ne peut être continuée au delà de ce terme sans le consentement exprès du Gouverneur.

Dans aucun cas, la session ordinaire ne peut se prolonger au delà de quatre semaines.

Toute réunion de conseillers provinciaux se constituant et délibérant comme Conseil provincial hors le lieu ou le temps déterminé par la loi, est illégale et rend les conseillers, qui ont pris part à la délibération, passibles de la peine de six mois à deux ans d'emprisonnement. Leur inéligibilité pourrait, en outre, être prononcée pour une durée de quatre années.

Aucun Conseil provincial ne peut entrer en correspondance avec le Conseil d'une autre province sur des objets qui ne sont pas dans ses attributions.

Aucun Conseil provincial ne peut rédiger de proclamations ou adresses aux habitants sans l'assentiment du Gouverneur.

Si la loi a pris les précautions nécessaires pour prévenir tout empiétement des Conseils provinciaux sur l'administration générale réservée au pouvoir central, elle a, en revanche, très libéralement réglé leurs attributions.

Le Conseil provincial statue sur toutes les affaires d'intérêt provincial; il nomme tous les employés de la province, à l'exception de ceux dont la désignation est réservée à la députation permanente.

Chaque année, le Conseil arrête les comptes des recettes et dépenses de l'exercice précédent; il vote le budget des dépenses pour l'exercice suivant et les moyens d'y faire face.

Toutes les recettes et dépenses de la province doivent être portées au budget et dans les comptes.

Aucun transfert de dépenses ne peut avoir lieu d'une section à l'autre ni d'un article à l'autre du budget, sans l'autorisation du Conseil.

Les délibérations du Conseil sur le budget des dépenses de la province, les moyens d'y faire face et les emprunts, sont soumises à l'approbation du Roi.

Peuvent de même être subordonnées à l'approbation du Roi, à la demande du Gouverneur, les délibérations du Conseil sur les objets suivants :

La création d'établissements d'utilité publique aux frais de la province ;

Les acquisitions, échanges, aliénations et transactions portant sur des biens dont la valeur excède 10.000 francs;

La construction des routes, canaux et autres ouvrages

publics aux frais de la province, si la dépense totale à engager excède 50.000 francs ;

Les règlements provinciaux d'administration intérieure et les ordonnances de police.

Ces délibérations ne deviennent exécutoires que si, dans un délai de 40 jours, le Roi n'a pas refusé son approbation.

Le Conseil statue définitivement sur les autres affaires, sauf le droit pour le Roi, dans un délai de trente jours, d'annuler « les actes qui blessent l'intérêt général ou sortent des attributions des Conseils provinciaux ».

Les séances sont publiques, mais il est loisible au Conseil de se former en Comité secret sur la proposition du président ou du Gouverneur, ou sur la demande de cinq membres.

Le président a seul la police de l'assemblée.

Le Conseil vote à haute voix ou par assis et levé. Il doit toujours voter à haute voix et par appel nominal sur l'ensemble de chaque résolution. Les présentations de candidats, les nominations, les révocations ou destitutions se font, seules, au scrutin secret.

Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages.

Aucun membre du Conseil ne peut prendre part à une délibération « à laquelle lui ou un de ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ont un intérêt personnel ou direct. » (Article 63 de la loi provinciale du 1er juillet 1860).

Nous verrons dans le chapitre suivant, en traitant

de l'organisation judiciaire du royaume belge, que les Conseils provinciaux sont investis du droit de présenter des candidats aux fonctions judiciaires.

Enfin, nous savons déjà que la Constitution, dans son article 53 revisé, reconnaît aux Conseils provinciaux le droit d'élire deux sénateurs par province ayant moins de 500.000 habitants, trois par province ayant de 500.000 à 1.000.000 d'habitants, quatre par province ayant plus de 1.000.000 d'habitants.

La réunion des Conseils provinciaux pour la nomination des sénateurs a lieu le troisième mardi de juillet.

En cas de dissolution ou de vacance, ces assemblées sont convoquées par arrêté royal dans un délai de 40 jours.

Les candidats sénateurs doivent être *présentés* au moins cinq jours avant celui fixé pour le scrutin, par 5 conseillers provinciaux.

Le vote a lieu au scrutin secret et à la majorité des voix.

La députation permanente.

Pendant l'intervalle des sessions, le Conseil provincial est représenté par la *députation permanente*.

Elle est composée de six membres du Conseil. « Un de ses membres au moins, spécifie l'article 96 de la loi provinciale, sera pris, dans chaque arrondissement judiciaire, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans le ressort. »

Les membres de la députation permanente sont élus pour la durée de l'existence légale du Conseil, c'est-à-

dire pour huit ans, et se renouvellent par moitié tous les quatre ans. Ils reçoivent un traitement annuel de 4.000 francs, « dont la moitié sera réservée pour former un fonds de présence à partager, tous les trois mois, entre les membres, suivant le nombre des séances auxquelles ils ont assisté pendant le trimestre écoulé » (Loi du 26 mars 1874). En outre, une somme, qui ne peut excéder 1.200 francs par province, permet d'indemniser de leurs frais de route les membres ne résidant pas au chef-lieu.

Tout membre de la députation permanente qui accepte du Gouvernement un emploi salarié est soumis à réélection.

La députation permanente est présidée par le Gouverneur ou par le représentant du pouvoir central qui le remplace ; subsidiairement seulement par un de ses membres, qu'elle désigne.

Elle donne son avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises en vertu des lois ou par le Gouvernement.

« Elle délibère, dit l'article 106 de la loi provinciale, tant en l'absence que durant la session du Conseil, sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la province et sur l'exécution des lois pour lesquelles son intervention est requise ou qui lui sont adressées, à cet effet, par le Gouvernement ; elle délibère également sur les réquisitions qui lui sont faites par le Gouverneur.

« Elle peut défendre en justice à toute action intentée contre la province ; elle peut intenter, sans délibération préalable du Conseil lorsqu'il n'est pas

assemblé, les actions qui ont pour objet les biens meubles, ainsi que les actions possessoires, et faire tous actes conservatoires ; elle nomme les Conseils de la province et les mandataires chargés de la représenter devant les tribunaux. »

La députation permanente contrôle l'instruction des affaires qui sont d'intérêt provincial. Elle peut, par décision spéciale et motivée, évoquer cette instruction et requérir, à cette fin, le concours des employés de la province.

Toute délibération portant évocation est exécutoire après un délai de trois jours, à défaut de recours au Roi par le Gouverneur. Le recours suspend l'exécution pendant un mois. Le Roi peut porter à trois mois la durée du sursis à l'exécution avant de statuer. Ses décisions doivent être motivées et publiées *in extenso* au *Moniteur* (Loi du 30 décembre 1887).

Mentionnons enfin qu'il ne peut être disposé des fonds de la province que sur mandats délivrés par la députation.

C'est, manifestement, à la députation provinciale belge que le législateur français de 1871 a emprunté l'institution, alors nouvelle dans notre droit public, des Commissions départementales, mais sans leur conférer un pouvoir aussi étendu. On peut dire qu'en Belgique, le Gouverneur exerce un simple contrôle plutôt qu'une direction générale ; c'est, en réalité, le Conseil provincial qui, sous la tutelle du pouvoir central, administre la province par sa députation permanente.

Le *Gouverneur* est chargé d'exécuter les décisions

prises par le Conseil provincial et la députation permanente.

Complétons ces explications sur les institutions provinciales de la Belgique en constatant qu'il y a, dans chaque province, un *greffier*, nommé par le Roi pour un terme de six ans, sur une liste triple de candidats présentés par la députation permanente.

Le greffier provincial est un fonctionnaire qui relève de l'administration centrale et non du Conseil provincial ou de la députation permanente. Il n'est revêtu d'aucune autorité ; il est sous les ordres directs du Gouverneur. Il a pour mission d'assister aux séances du Conseil et de la députation, d'assurer la rédaction des procès-verbaux et la transcription des délibérations ; il est le dépositaire du sceau de la province et a la surveillance des bureaux de l'administration provinciale.

Les membres du Conseil provincial et de la députation permanente doivent, avant d'entrer en fonctions, « jurer fidélité au roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge ».

LA COMMUNE

Les franchises communales sont, en Belgique, un vieil héritage des libertés flamandes. Les autorités qui administrent les intérêts communaux, sous la tutelle de la députation provinciale, sont le *Conseil communal* et le *Collège échevinal*.

Le Conseil communal.

Le nombre des conseillers communaux varie suivant le chiffre de la population locale. Il est de 7 au moins dans les communes au-dessous de 1.000 habitants et peut s'élever jusqu'à 31 dans les villes de plus de 70.000 âmes.

Les conseillers communaux sont élus par le suffrage universel direct, mais les conditions requises pour l'électorat municipal diffèrent sur quatre points des conditions que nous avons indiquées pour l'électorat politique.

a) L'âge légal, pour l'électorat politique, est de 25 ans ; il est de 30 ans pour l'électorat municipal ;

b) Tandis qu'une année de résidence suffit pour conférer l'électorat politique, trois années de résidence dans la même commune sont nécessaires pour l'électorat municipal ;

c) Le double vote accordé au père de famille est soumis au payment d'un cens différentiel suivant la population des communes, le cens étant moins élevé dans les campagnes que dans les villes ;

d) Alors que la Constitution fixe à trois le maximum des suffrages à accorder à un seul électeur pour les élections politiques, un quadruple suffrage est accordé aux propriétaires d'immeubles dont la valeur dépasse 6.000 francs.

Ces quatre modifications à la loi sur l'électorat politique ont été introduites dans la législation électorale belge par la loi du 11 avril 1895. Elles ont eu, manifestement, pour but d'assurer, dans les Conseils

communaux, la prépondérance à l'élément conservateur. Aussi ont-elles provoqué une vive irritation dans le parti socialiste. L'un de ses plus fougueux représentants, le député de Liège, Auxel, l'avait baptisée « la loi des quatre infamies ».

A côté des conseillers communaux élus par le suffrage universel direct, l'article 4 de la loi du 11 avril 1895 a institué, pour les villes dont la population atteint ou dépasse le chiffre de 20.000 habitants, des « conseillers supplémentaires », nommés directement au vote simple (c'est-à-dire sans qu'aucun électeur bénéficie des dispositions de la loi en ce qui concerne le suffrage plural), par « les électeurs communaux réunissant les conditions requises pour les élections aux Conseils de l'industrie et du travail. » Quatre conseillers supplémentaires doivent être choisis dans les communes de 20,000 à 70.000 habitants; huit dans les communes de 70.000 habitants et au-dessus. Pour participer à l'élection des conseillers supplémentaires, les électeurs communaux doivent être chefs d'industrie ou ouvriers et justifier qu'ils exercent effectivement leur métier ou leur industrie dans la commune et qu'ils l'ont exercée depuis quatre ans au moins, soit dans la commune, soit dans le ressort du Conseil de prud'hommes auquel elle appartient. Deux listes électorales distinctes sont dressées, l'une pour les chefs d'industrie, l'autre pour les ouvriers. Les conseillers supplémentaires sont nommés, moitié par les électeurs chefs d'industrie, moitié par les électeurs ouvriers. Le législateur belge a voulu, pour les centres industriels, faire un premier

pas dans la voie de « la représentation des intérêts ». Les électeurs nommant les conseillers supplémentaires n'en concourent pas moins à la nomination des conseillers ordinaires.

Pour pouvoir être élu et rester conseiller communal, il faut :

Etre Belge de naissance ou avoir obtenu la naturalisation ;

Etre âgé de 25 ans accomplis ;

Etre domicilié dans la commune.

Dans les communes de moins de 700 habitants, un tiers au plus des membres du Conseil peut être pris parmi les citoyens domiciliés dans une autre commune pourvu qu'ils satisfassent aux premières conditions d'éligibilité.

Nul ne peut être membre de plusieurs Conseils communaux.

La loi déclare inéligibles au Conseil communal les Gouverneurs des provinces, les membres de la députation permanente du Conseil provincial, les greffiers provinciaux, les Commissaires d'arrondissement et leurs employés, les militaires en activité de service ou en disponibilité, les employés des forêts et du service de la police à tous les degrés, ainsi que « toute personne recevant un traitement ou un subside de la commune ».

Les membres du Conseil ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au troisième degré, inclusivement.

Les conseillers communaux sont élus pour huit années et se renouvellent par moitié tous les quatre ans, « sauf en ce qui concerne les conseillers communaux

supplémentaires attribués aux villes et communes de 20.000 habitants et plus, qui sont soumis au renouvellement intégral tous les huit ans » (Loi du 12 septembre 1895, article 76).

La réunion ordinaire des électeurs à l'effet de procéder au renouvellement par moitié des Conseils communaux est fixée, de plein droit, tous les quatre ans, au troisième dimanche d'octobre.

Le vote a lieu au scrutin de liste. Comme pour les élections législatives et provinciales, les candidats doivent être l'objet d'une *présentation* de la part d'un nombre déterminé d'électeurs, qui varie de 100 à 5, suivant le chiffre de la population. Si le nombre des candidats présentés ne dépasse pas celui des sièges à pourvoir, ces candidats sont proclamés élus sans autre formalité.

Dans les communes, chefs-lieux d'arrondissement ou de canton judiciaire, le « bureau principal » est présidé par le président du tribunal de première instance ou, à son défaut, par le magistrat qui le remplace ; s'il n'y a pas de tribunal de première instance, par le juge de paix ou, à son défaut, par l'un de ses suppléants, suivant l'ordre d'ancienneté.

Dans les autres communes, le président du bureau principal est nommé par le juge de paix du canton parmi les électeurs de la commune.

Les présidents des bureaux sectionnaires sont nommés par le président du bureau principal.

La plupart des règles que nous avons exposées à l'occasion des élections législatives, notamment en ce qui concerne l'impression de bulletins de vote com-

muns pour toutes les listes, la désignation de *témoins* par les candidats, l'obligation et le secret du vote, sont applicables aux élections communales.

Il est à remarquer que c'est pour les élections communales que les Belges ont fait, avec la loi du 12 septembre 1895, une première et timide expérience du principe de la représentation proportionnelle. Les articles 42 et suivants de cette loi organisent une combinaison, quelque peu hybride et manifestement transitoire, de la représentation proportionnelle avec le système majoritaire. L'application de la représentation proportionnelle, en effet, n'est prévue que pour le cas où le nombre des candidats réunissant la majorité absolue des suffrages se trouve inférieur au nombre des mandats à conférer. Dans cette hypothèse, au lieu de procéder à un scrutin de ballottage, on répartit les mandats non pourvus entre les diverses listes de candidats proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par chaque liste, pourvu que ce chiffre atteigne le quotient déterminé par la loi. Le quotient légal varie suivant le nombre des conseillers à élire. Il est du tiers des voix, s'il y a moins de quatre membres à nommer ; du quart, s'il y a à nommer de quatre à six membres ; du cinquième, s'il y a à nommer de sept à douze membres ; du sixième, s'il y a plus de douze membres à élire. Lorsque la quotité requise n'a été atteinte par aucune liste, ou que les listes l'ayant obtenue n'ont pas réuni ensemble plus de la moitié des suffrages exprimés, la loi admet à la répartition des sièges « les listes les plus favorisées dont les chiffres additionnés

comprennent plus de la moitié des voix ». La répartition entre les listes admises s'opère de manière à attribuer à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois le nombre de voix le plus réduit obtenant un siège. A cet effet, on divise, d'après le système d'Hondt, les chiffres électoraux des listes admises à la répartition par 1, 2, 3, 4, 5, etc., et les mandats sont distribués à raison de l'importance des quotients obtenus. Le plus fort quotient confère le premier siège, le deuxième quotient le deuxième siège, et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'il soit pourvu à tous les mandats. Les mandats, déjà conférés par la majorité absolue aux candidats d'une liste, viennent en déduction des sièges pouvant être dévolus à cette liste en raison des quotients. Enfin, les sièges auxquels une liste est reconnue avoir droit appartiennent aux candidats de cette liste, qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages.

Pour chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont nommés, les candidats non élus arrivant les premiers après les élus sont déclarés premier, deuxième, troisième conseillers suppléants dans l'ordre des suffrages qui leur ont été accordés.

Toute réclamation contre l'élection doit, à peine de déchéance, être formée dans les dix jours de la date du procès-verbal et remise par écrit, soit au greffier provincial soit au bourgmestre. C'est la députation permanente qui statue sur la validité des élections et vérifie les pouvoirs des conseillers communaux. Seul, le Gouverneur peut frapper ses décisions d'appel dans un délai de huit jours. Le Roi alors statue souverai-

nement dans les trente jours à dater du pourvoi.

Avant d'entrer en fonctions, les conseillers communaux prêtent le serment de « fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge ».

Le Conseil s'assemble toutes les fois que l'exige la bonne administration des affaires comprises dans ses attributions.

Il est convoqué par le Collège des bourgmestre et échevins et présidé par le bourgmestre.

Sur la demande d'un tiers des membres en fonctions, le Collège échevinal est tenu de convoquer le conseil aux jour et heure indiqués.

Les résolutions sont prises à la majorité absolue des membres présents ; en cas de partage la proposition est rejetée.

Les membres du Conseil votent à haute voix, excepté lorsqu'il s'agit de la présentation de candidats, de la nomination, suspension ou révocation d'employés communaux. Le vote, dans ces circonstances, doit toujours avoir lieu au scrutin secret.

La loi déclare la publicité des séances obligatoire dans certains cas, facultative dans d'autres ; elle l'interdit lorsque des questions de personnes sont soulevées.

« La publicité des séances du Conseil, porte l'article 71 de la loi communale, est obligatoire lorsque les délibérations ont pour objet ;

« 1° Les budgets (à l'exception des chapitres des traitements) et les comptes ;

« 2° Le *principe* de toute dépense qui ne peut être

couverte par les revenus de l'année ou le solde en caisse de la commune, ainsi que les moyens d'y faire face ;

« 3° La création d'établissements d'utilité publique :

« 4° L'ouverture des emprunts ;

« 5° L'aliénation totale ou partielle des biens ou droits immobiliers de la commune, les échanges et transactions relatives à ces biens ou droits, les baux emphythéotiques, les constitutions d'hypothèques, les partages des biens indivis ;

« 6° La démolition des édifices publics ou des monuments anciens.

« Toutefois, dans les cas précités, les deux tiers des membres présents pourront, par des considérations d'ordre public et à cause d'inconvénients graves, décider que la séance ne sera point publique.

« La publicité est interdite dans les cas où il s'agirait de questions de personnes, même aux termes des paragraphes précédents.

« Dès qu'une question de ce genre sera soulevée, le président prononcera immédiatement le huis clos et la séance ne pourra être reprise en public que lorsque la discussion de cette question sera terminée.

« Dans tous les autres cas, la publicité est facultative ; elle aura lieu lorsqu'elle sera demandée par les deux tiers des membres présents à la séance. »

Le registre des délibérations doit être tenu à la disposition du public.

Des jetons de présence peuvent, sous condition de l'approbation de la députation provinciale, être accordés aux membres du Conseil communal.

Le Conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ;

il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.

Dépositaire et organe principal du pouvoir qui appartient en propre à la commune et qui a pour objet les intérêts purement locaux, le Conseil, dit la loi, « *règle* tout ce qui est d'intérêt communal ».

Il importe cependant de ne pas perdre de vue que les communes sont, au point de vue de leurs intérêts civils, dans une situation qui présente de nombreuses analogies avec celle des mineurs, en ce sens qu'elles n'ont pas la libre disposition des biens qui leur appartiennent. Il suit de là que la validité de certaines décisions du Conseil communal est surbordonnée à l'approbation, tantôt de la députation provinciale, tantôt même de la députation provinciale et de l'autorité royale.

Sont soumises à l'avis de la députation permanente du Conseil provincial et à l'approbation du Roi les délibérations portant acquisition, aliénation, échange ou hypothèque de biens communaux d'une valeur dépassant 50.000 francs, acceptation ou refus de dons ou legs d'une égale valeur, établissement, changement ou suppression d'impositions communales, changement du mode de jouissance de terrains communaux ou de bois soumis au régime forestier, fixation de la grande voirie, démolition ou réparation de monuments anciens.

L'approbation de la députation provinciale est nécessaire mais suffisante pour acquérir, aliéner, hypothéquer les biens communaux jusqu'à concurrence de la valeur de 50.000 francs, accepter ou refuser les dons et legs ne dépassant pas cette valeur, engager les actions

judiciaires ou y défendre, réglementer, au cas de réclamation des habitants, le mode de jouissance du pâturage, de l'affouage ou des fruits communaux ou le tarif des droits de places, de pesage et de mesurage dans les foires, marchés, abattoirs, etc., déclarer la reconnaissance et l'ouverture des chemins vicinaux, arrêter les projets de construction, démolition ou grosses réparations des édifices communaux.

Pour les autres affaires, le Conseil statue avec un pouvoir de décision propre.

Chaque année, le Conseil communal dresse le projet de budget des recettes et des dépenses. Le projet de budget, délibéré par le Conseil, est déposé à la maison communale, où chaque contribuable peut en prendre connaissance sans déplacement. Il est, en outre, publié par voie d'affiche et transmis ensuite à la députation permanente.

Celle-ci a qualité pour y inscrire d'office les dépenses déclarées obligatoires, sauf recours au Roi. Elle est chargée de contrôler toute la comptabilité communale, au double point de vue des prévisions et des recettes

Son contrôle s'étend même au budget et aux comptes des établissements communaux, c'est-à-dire des établissements qui sont créés par la commune et alimentés de ses deniers.

La députation provinciale arrête définitivement le budget de la commune.

Le Conseil communal ayant dans ses attributions tout ce qui est d'intérêt municipal est autorisé par la *loi* à rendre des règlements d'administration intérieure

et des ordonnances de police et à édicter même des peines de simple police.

Il nomme les employés chargés d'assurer les services communaux.

Il participe, en outre, comme auxiliaire du Gouvernement, à diverses branches d'administration générale. Ainsi :

Il fixe, sous l'approbation du Roi, la direction de la grande voirie ;

Il concourt à la nomination des commissaires de police, des gardes-champêtres et des gardes-forestiers ;

Il intervient dans le service de la bienfaisance publique en nommant les membres des administrations charitables, en approuvant leurs budgets et leurs comptes, en donnant son avis sur les actes les plus importants de ces administrations ;

Il intervient dans la gestion du temporel des cultes en délibérant annuellement sur les budgets et les comptes des fabriques et en transmettant des avis motivés aux autorités civiles et religieuses appelées à approuver ces budgets et ces comptes ;

Enfin, il est à peu près maître du service de l'enseignement primaire. Aux termes de la loi du 15 septembre 1895, il fixe, dans les limites d'un minimum déterminé, le traitement des instituteurs communaux et il a le droit de nommer, de suspendre, de mettre en disponibilité par mesure d'ordre et même de révoquer les instituteurs, sous la réserve seulement que l'instituteur ne pourra être suspendu ou révoqué qu'après avoir été entendu et que la députation provinciale devra approuver la mesure prise. Le Conseil communal

et l'instituteur peuvent en appeler au Roi de la décision prononcée par la députation provinciale.

Lorsque le Conseil communal a pris une résolution « qui sort de ses attributions ou qui blesse l'intérêt général », le Gouverneur peut en suspendre l'exécution.

Dans ce cas, la députation permanente décide si la suspension peut être maintenue, sauf appel au Roi, soit par le Gouverneur, soit par le Conseil communal.

Si l'annulation n'intervient pas dans les quarante jours, la suspension est levée.

Le Roi peut, par un arrêté motivé, annuler les actes des autorités communales, « qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l'intérêt général. »

Le Collège échevinal.

A côté de l'autorité qui délibère et qui est représentée par le Conseil communal, il y a, dans chaque commune belge, une autorité qui exécute et qui agit. C'est le *Collège échevinal.*

Ce Collège est composé d'un bourgmestre, assisté de deux échevins dans les communes de 30.000 habitants et au-dessous, de quatre échevins dans celles dont la population excède ce chiffre (1), de cinq échevins dans les villes de Bruxelles, Anvers et Gand.

Les échevins sont élus par le Conseil communal parmi ses membres.

(1) La ville de Charleroi a été dotée de quatre échevins par la loi du 24 février 1877, bien que sa population soit inférieure à 20.000 âmes.

L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire ; le rang des échevins est déterminé par l'ordre des scrutins.

Si, après deux scrutins, aucun candidat n'a obtenu la majorité, il est procédé au ballottage entre les concurrents qui ont recueilli le plus grand nombre de voix. Au cas de parité de suffrages, le candidat le plus âgé est élu.

L'élection des échevins a lieu à la séance d'installation qui suit le renouvellement du Conseil. Au cas de vacance par décès, démission ou pour toute autre cause, la nomination doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance.

Le *bourgmestre* est nommé par le Roi dans le sein du Conseil.

Néanmoins, le Roi peut, sur l'avis conforme de la députation permanente, choisir le bourgmestre en dehors du Conseil.

Dans cette éventualité, le bourgmestre n'a, au Conseil communal, que voix simplement consultative, bien que présidant l'assemblée.

Dans tous les cas, il préside le Collége échevinal avec voix délibérative.

Le Collège échevinal est à la fois l'agent de la loi, l'agent de l'administration provinciale, l'agent du Conseil communal et le dépositaire immédiat d'une portion importante du pouvoir municipal (1).

Il se réunit aussi souvent que la prompte expédition

(1) V. GIRON, *Le Droit administratif* de la Belgique, tome II.

des affaires l'exige ; il ne peut délibérer que si la moitié plus un de ses membres est présente.

Les résolutions sont prises à la majorité absolue des voix ; en cas de partage, le Collège remet l'affaire à une autre séance, à moins qu'il ne préfère appeler à siéger un membre du Conseil dans l'ordre d'inscription au tableau.

Si, cependant, la majorité du Collège a, préalablement à la discussion, reconnu l'urgence, la voix du président est prépondérante.

Le Collège échevinal est chargé principalement de l'exécution des lois et arrêtés d'administration générale, ainsi que de celle des règlements et arrêtés du Conseil provincial et de la députation permanente, lorsqu'elle lui est spécialement confiée ; de la publication et de l'exécution des résolutions du Conseil communal ; de la gestion des biens et établissements communaux ; de l'ordonnancement des dépenses de la commune ; de la direction de son service de voirie ; de la surveillance des employés salariés par la commune autres que les agents de la police locale ; de la surveillance des hospices, bureaux de bienfaisanee, Monts-de-Piété et Caisses d'épargne, dont l'institution est obligatoire dans les villes manufacturières.

Enfin, il a spécialement la mission d'assurer la tenue des registres de l'état civil. Il nomme et révoque les fonctionnaires de ce service.

En dehors de son droit de présider le Conseil communal et le Collège échevinal, le bourgmestre n'a qu'un nombre assez restreint d'attributions personnelles.

Il est surtout chargé de procurer l'exécution des lois et règlements de police et il est spécialement investi de la surveillance des agents de la police locale (Loi du 30 décembre 1887, article 18).

Il peut présider les Commissions administratives des établissements hospitaliers. En cas d'émeutes ou d'événements graves, il a le droit d'édicter des règlements de police, à charge d'en référer au Conseil communal, qui décide si ces règlements devront rester en vigueur pour l'avenir.

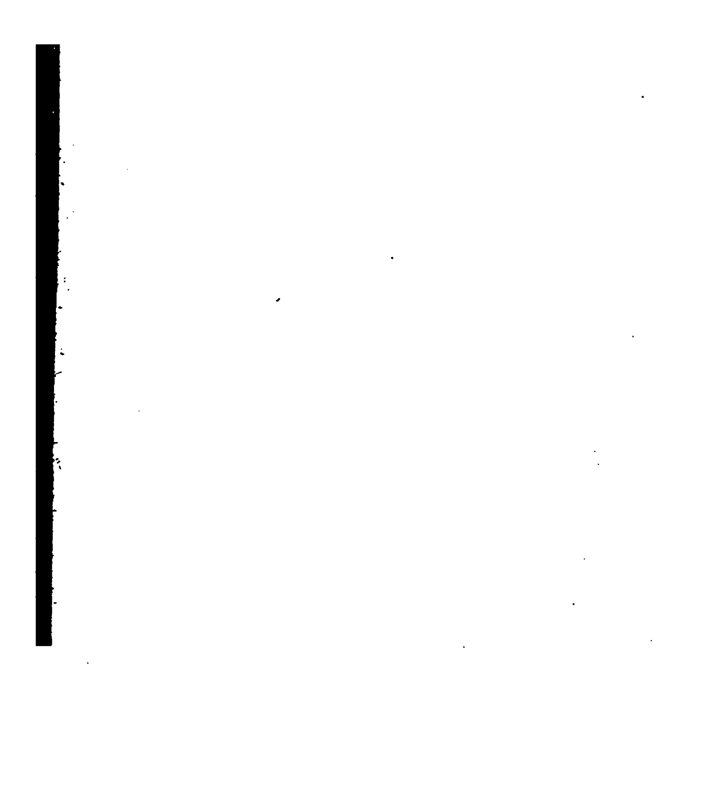
Il a le droit, dans les mêmes circonstances, de requérir l'intervention de la Garde civique et de la force armée.

On voit que si le bourgmestre peut être choisi par le Roi en dehors du Conseil communal, il ne saurait, pour la gestion des intérêts municipaux, exercer une action réelle sans l'assentiment du Conseil échevinal ou du Conseil communal.

Le Roi a le droit de suspendre et de révoquer le bourgmestre « pour inconduite notoire ou négligence grave », après l'avoir préalablement entendu.

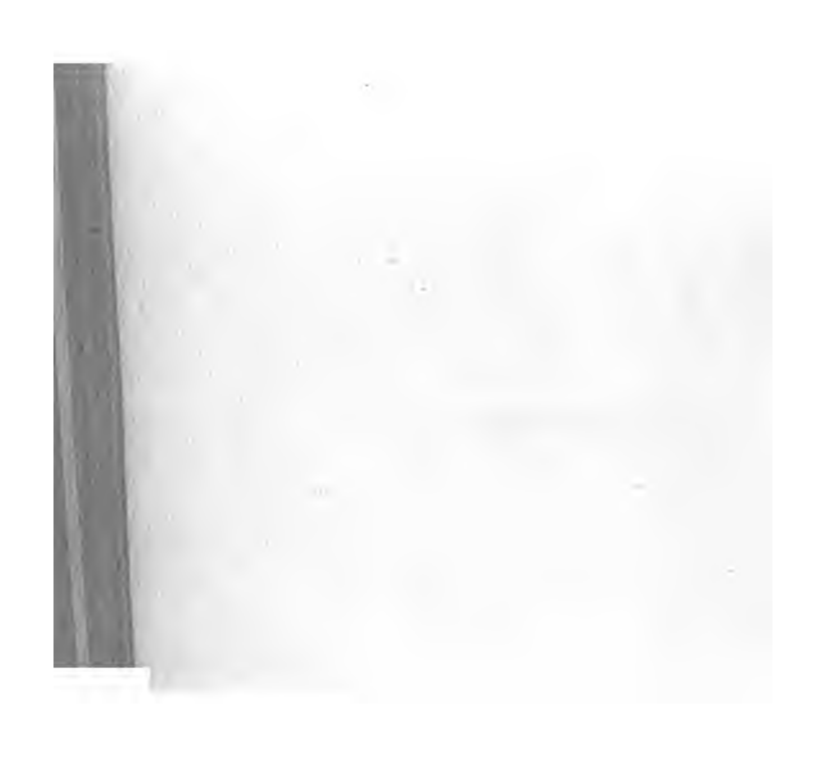
La même mesure peut être prononcée à l'égard des échevins par le Gouverneur, sur l'avis conforme et motivé de la députation permanente du Conseil provincial. La suspension ne doit pas excéder trois mois. L'échevin révoqué ne peut être réélu avant l'expiration du délai de deux années.

Le bourgmestre et les échevins reçoivent un traitement dont le chiffre est fixé par la députation permanente.



V

LA JUSTICE



V

LA JUSTICE

L'organisation judiciaire de la Belgique. — Les juges de paix, les tribunaux de première instance, les Cours d'appel. — Les Cours d'assises et le jury criminel. — La Cour de Cassation. — Le recrutement de la Magistrature. — Les listes de présentation. — Les Conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce. — La Cour militaire.

Le pouvoir judiciaire est, en Belgique, un pouvoir constitutionnel. Tout un chapitre de la Constitution règle les conditions dans lesquelles la justice doit être rendue. L'organisation judiciaire belge diffère peu de la nôtre, mais, grâce à l'organisation d'un système de listes de présentation, destiné à limiter le choix discrétionnaire du ministre, les constituants de 1831 ont su entourer le recrutement de la magistrature de garanties que l'on regrette de ne pas trouver en France.

Dans chaque canton judiciaire siège un juge de paix, assisté d'un greffier et remplacé, en cas d'empêchement, par l'un de ses deux suppléants. En matière civile, le taux de sa compétence est fixé, en dernier ressort, à 100 francs, en premier ressort à 300 francs,

mais le juge de paix est autorisé à connaître, en premier ressort, à quelque valeur que la demande puisse s'élever, d'un certain nombre d'actions peu compliquées ou requérant célérité, que la loi a pris soin d'énumérer.

En matière pénale, sur les réquisitions du ministère public représenté par le commissaire de police ou par le bourgmestre ou un échevin, le juge de paix connaît, sauf appel devant le tribunal de police correctionnelle : 1° de toute contravention de police simple ou forestière, d'après le Code pénal et les lois spéciales ; 2° des délits de vagabondage, mendicité et injures publiques, des délits ruraux, des contraventions concernant la grande voirie, le roulage, les messageries et les barrières ; des infractions aux arrêtés sur les poids et mesures et aux règlements provinciaux. La loi lui reconnaît le droit de prononcer jusqu'à huit jours d'emprisonnement et 200 francs d'amende.

On voit que les attributions des juges de paix, principalement comme juges de police, sont sensiblement plus étendues en Belgique qu'en France.

Au chef-lieu de chaque arrondissement judiciaire siège un tribunal de première instance. Les tribunaux de première instance sont divisés en trois classes. Le nombre de leurs membres varie de 3 à 19. Il y a, dans chaque tribunal, au moins 3 membres, un président et deux juges.

Un Procureur du Roi, assisté d'un ou de plusieurs substituts, représente le ministère public.

Il y a au moins un juge d'instruction près de chaque tribunal.

La présence de trois magistrats du siège, d'un membre du parquet et du greffier est indispensable pour la validité de l'audience.

En matière civile, le tribunal de première instance juge les appels formés contre les sentences des juges de paix. Il statue directement sur toute affaire non réservée aux juges de paix, aux tribunaux de commerce et aux prud'hommes en dernier ressort jusqu'à la valeur de 2.500 francs, en premier ressort quelle que soit la valeur du litige.

Le président a, en matière de référé, une compétence spéciale, en dernier ressort jusqu'à concurrence de 2.500 francs.

Les 26 tribunaux de première instance de la Belgique ressortissent aux trois Cours d'appel de Bruxelles, Gand et Liège.

Chaque Cour se compose d'un premier président, de un à trois présidents de Chambre, et de treize à vingt-quatre conseillers.

Les fonctions du ministère public sont remplies par un procureur général, assisté de deux à quatre avocats généraux et de deux substituts.

Chaque Cour comprend des Chambres civiles et correctionnelles, et une Chambre des mises en accusation. La présence de sept membres est obligatoire pour la tenue des audiences civiles ; de six pour la tenue des audiences correctionnelles. Deux Chambres, avec onze membres, se réunissent pour les affaires qui doivent être jugées en audience solennelle.

En matière civile et commerciale, la Cour statue sur les appels formés contre les jugements des tribunaux

civils et de commerce et contre les ordonnances de référé.

Elle a, en outre, comme en France, certaines attributions spéciales : elle homologue ou rejette les jugements des tribunaux en matière d'adoption, prononce directement sur la réhabilitation des faillis et sur les prises à partie, etc.

En matière pénale, elle juge les appels formés contre les jugements des tribunaux correctionnels et a une compétence directe pour connaître des délits commis par les juges ou les officiers du ministère public près des tribunaux inférieurs.

Elle prononce la mise en accusation pour crime et renvoie les accusés devant la Cour d'assises.

Enfin, la Cour d'appel possède une juridiction spéciale pour connaître des recours formés contre les listes électorales et des réclamations contre les élections des tribunaux de Commerce et des conseils de prud'hommes.

La Cour d'appel désigne chaque trimestre et plus souvent, si les nécessités du service l'exigent, un conseiller pour présider, au chef-lieu judiciaire de la province, la Cour d'assises, qui juge, avec l'assistance du jury, « les matières criminelles et les délits politiques et de la presse » (Art. 98 de la Constitution).

La Cour d'assises se compose d'un conseiller de la Cour d'appel président, du président du tribunal de première instance et du juge-doyen assesseurs, et de douze jurés.

Pour être apte à remplir, en Belgique, les fonctions de juré, il faut être âgé de 30 ans, jouir des droits c

vils et politiques, avoir son domicile réel dans le ressort de la Cour d'assises et verser au Trésor de l'Etat, en contributions directes, une somme variant, suivant les provinces, de 90 à 250 francs. Sont toutefois affranchis de cette condition de cens : les membres de la Chambre des Représentants et des Conseils provinciaux, les bourgmestres, échevins, conseillers communaux, secrétaires et receveurs des communes de 4.000 âmes et au-dessus, les docteurs en droit, en médecine, en chirurgie, ès-sciences et ès-lettres, les ingénieurs porteurs d'un diplôme régulier délivré par le jury d'examen, les notaires et les avoués, les pensionnaires de l'Etat, jouissant d'une pension de retraite de 100 francs au moins. Les ministres, les secrétaires généraux et directeurs des départements ministériels, les Gouverneurs des provinces, Commissaires d'arrondissements et greffiers provinciaux, les membres des députations permanentes, les membres de la Cour des Comptes, les magistrats de tous ordres, les ministres des cultes, les militaires en activité de service et les septuagénaires sont dispensés des fonctions de juré.

Tous les ans, la députation provinciale dresse, pour chaque arrondissement judiciaire, une liste des citoyens aptes à remplir les fonctions de juré et transmet cette liste au président du tribunal avant le 30 septembre. Le président, assisté des deux premiers juges dans l'ordre du tableau, réduit de moitié la liste générale des noms proposés par la députation provinciale et adresse, avant le 1er novembre, la liste ainsi réduite au premier président de la Cour d'appel.

Le premier président, assisté des deux membres de

la Cour les plus anciens, réduit, à son tour, de moitié chacune des listes proposées par les présidents des différents tribunaux du ressort. Les listes ainsi réduites des arrondissements de la même province sont réunies et forment, pour l'ensemble de la province, une liste unique destinée à assurer le service du jury pendant l'année suivante. Ces opérations ont lieu en la Chambre du Conseil, sur les réquisitions du ministère public.

C'est sur cette liste que sont choisis, par la voie du sort, les trente-quatre jurés appelés à former la liste de session et à fournir, pour chaque affaire, les douze jurés devant constituer le jury du jugement.

Tout accusé doit être assisté d'un défenseur.

La procédure devant les Cours d'assises de Belgique est analogue à celle suivie en France. Il est à remarquer cependant que le jury n'a point, comme chez nous, à délibérer sur l'existence des circonstances atténuantes, dont l'appréciation souveraine est réservée à la magistrature (1).

Le verdict doit être rendu à la majorité. En cas de partage, l'avis favorable à l'accusé prévaut. S'il n'est déclaré coupable du fait principal qu'à la simple majorité, les juges doivent délibérer sur la question de culpabilité et l'acquittement est prononcé si la ma-

(1) Par application de ce principe général, la loi attribue expressément à la Chambre des mises en accusation le droit, si elle déclare l'existence de circonstances atténuantes en faveur des inculpés, de renvoyer à la juridiction correctionnelle la connaissance des faits qualifiés crimes par le Code pénal.

jorité de la Cour ne se réunit pas à celle du jury.

D'autre part, au cas de culpabilité reconnue par le jury, si la Cour est unanime à penser que le jury s'est trompé au fond, elle peut, d'office, surseoir à statuer et renvoyer l'affaire à une session ultérieure, mais la décision que rend le nouveau jury est définitive.

Au sommet de la hiérarchie judiciaire existe, en Belgique comme en France, une Cour de cassation unique, destinée à assurer le respect de la loi et l'unité de jurisprudence en statuant exclusivement sur le droit sans connaître jamais du fond des affaires. Elle siège à Bruxelles et se compose d'un premier président, d'un président de Chambre et de quinze conseillers. Les fonctions du ministère public sont remplies par un procureur général et deux avocats généraux. Il y a près la Cour un greffier en chef et deux greffiers adjoints.

La Cour de Cassation se divise en deux Chambres. La première connaît des pouvoirs en matière civile: la seconde des pouvoirs en matière criminelle, correctionnelle et de police, ainsi que des autres affaires (demandes en règlement de juges, demandes en renvoi d'un tribunal à un autre, poursuites contre les magistrats des Cours d'appel, etc.), dont des textes particuliers attribuent la connaissance à la Cour suprême.

Les conflits d'attributions sont jugés Chambres réunies,

Chaque Chambre est composée de huit conseillers, y compris le président. La présence de sept magistrats au moins est *nécessaire* pour la validité des arrêts.

Les ministres mis en accusation par la Chambre des Représentants doivent, aux termes de l'article 90 de la Constitution, être jugés par les Chambres réunies de la Cour de Cassation, composées de 14 membres au moins.

Dans les autres cas où la Cour statue Chambres réunies, elle siège en nombre impair et doit être composée de treize membres au moins.

Les audiences de tous les tribunaux, porte l'article 96 de la Constitution, sont publiques, « à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre et les mœurs ». Dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement (1).

En matière de délits politiques et de presse, le huis-clos ne peut être prononcé qu'à l'unanimité.

Tout jugement doit être motivé et prononcé en audience publique.

Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de « Commissions ni de tribunaux extraordinaires sous quelque dénomination que ce soit » (article 94).

Les juges, déclare l'article 100 de la Constitution, sont nommés à vie. « Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. »

En vertu de cet article, tous les magistrats belges,

(1) Les magistrats siègent en robe, comme les magistrats de France.

autres que les officiers du ministère public, jouissent du privilège de l'inamovibilité. Ce privilège, à la différence de ce qui a lieu en France, s'étend aux juges de paix. Seule, la Cour de cassation, Chambres réunies, peut prononcer, la déchéance d'un magistrat. On estime en Belgique, suivant la parole de M. Thonissen que « l'inamovibilité des juges est un axiome constitutionnel qui n'a pas besoin d'être démontré ».

La mise à la retraite ne peut être prononcée que pour infirmités graves et permanentes, ou à un âge déterminé par la loi, 75 ans pour les membres de la Cour de cassation, 72 ans pour les membres des Cours d'appel, 70 ans pour les membres des juridictions inférieures.

Les traitements des magistrats belges sont modestes et ne sauraient se comparer aux émoluments que l'Angleterre accorde à ses juges. Le premier président et le procureur général de la Cour de cassation reçoivent 16.000 francs; le président de Chambre 13.000 francs ; les avocats généraux 12.000 ; les conseillers 11,250 ; les premiers présidents et les procureurs généraux des Cours d'appel 11.250; les présidents de Chambre et premiers avocats généraux 8.500 ; les avocats généraux 8.000 ; les conseillers 7.500 ; les substituts des procureurs généraux 7.000.

Les tribunaux de première instance sont divisés en trois classes. Les présidents et procureurs du Roi reçoivent, suivant les classes, 7.500, 7.000 et 6.000 fr. ; les vice-présidents, dans les tribunaux de première et de deuxième classe, 6.500 ou 5.500 ; les juges d'ins-

truction 6.250, 5.250 ou 4.750 ; les juges et substituts 5.000, 4.500 et 4.000. Une loi du 5 juin 1890 accorde au président du tribunal de Bruxelles un traitement de 8.500 francs.

Les juges de paix sont répartis en quatre classes et reçoivent, à leur entrée en fonctions, le traitement dit *inférieur* ; après sept années d'exercice, le traitement *moyen* ;après 14 ans d'exercice le traitement *supérieur*.

Les traitements inférieurs, moyens et supérieurs sont, aux termes de la loi du 25 novembre 1889 :

Pour la première classe, 7.000, 7.500, 8.000 francs ;
Pour la deuxième classe, 6.000, 6.500, 7.000 francs ;
Pour la troisième classe, 5.000, 5.500. 6.000 francs ;
Pour la quatrième classe, 4.000, 4.500, 5.000 francs ;

Le traitement des juges de paix est, on le voit, sensiblement plus rémunérateur que celui de leurs collègues de France, même après la loi récente qui a augmenté leurs émoluments en étendant leur compétence. Lorsqu'on examine les émoluments alloués aux différents ordres des magistrats, on constate qu'au sommet de la hiérarchie judiciaire, les magistrats belges sont moins rémunérés que les nôtres, tandis qu'aux premiers échelons de la carrière ils le sont davantage. Le législateur a voulu, surtout avec le système ingénieux qui a pour effet de graduer le traitement des juges de paix appartenant à la même classe en proportion de leurs années de services, diminuer les demandes de déplacement et modérer cette impatience d'avancement qui constitue, sans contredit, l'un des plus graves périls auxquels soit exposée l'indépendance du juge.

De même que chez nous, les juges suppléants ne sont pas rétribués, mais lorsqu'ils sont appelés à remplir, par *interim*, les fonctions de juge ou de substitut, ils touchent, pendant la durée de leur délégation, la moitié du traitement des magistrats qu'ils remplacent.

Les conditions d'accès aux fonctions judiciaires sont en Belgique, à peu près identiques pour les juges de paix et pour les magistrats des tribunaux et des Cours. Le diplôme de docteur en droit est exigé pour toutes les fonctions judiciaires, y compris les justices de paix (1).

Les conditions d'âge et de stage varient suivant les degrés de la hiérarchie.

Les substituts doivent être âgés de 21 ans ; les juges de paix et les juges des tribunaux de 25 ans ; les présidents et vice-présidents de 27 ans. Dans les Cours d'appel, l'âge légal est de 25 ans pour les substituts, de 27 ans pour les conseillers et les avocats généraux, de 30 ans pour les premiers présidents, présidents de Chambre et procureurs généraux. Les conseillers et

(1) D'après la loi du 10 avril 1890, le doctorat en droit belge exige trois ans d'études. A la fin de la première année, les étudiants sont appelés à subir une épreuve qui leur confère le titre de *candidat en droit.* Le candidat en droit conquiert le grade de docteur après deux nouvelles années d'études, s'il a subi des examens dont le programme comporte les pandectes, tout le droit civil, le droit pénal, l'économie politique, le droit commercial, les éléments de l'organisation judiciaire, de la compétence et de la procédure civile, les éléments du droit des gens et du droit international privé, le droit administratif.

avocats généraux de la Cour de cassation doivent être âgés de 30 ans ; le premier président et le procureur général de 35 ans.

Tous les magistrats sont tenus de justifier d'un stage, qui peut s'accomplir, soit en exerçant des fonctions judiciaires, soit en plaidant au barreau, soit en enseignant le droit dans une Université de l'Etat pendant deux ans.

La durée du stage est plus ou moins longue, suivant l'importance de la charge à remplir. Deux ans suffisent pour les fonctions de substitut ou de juge, cinq ans sont nécessaires pour les fonctions de président ou de vice-président d'un tribunal et pour celles de membre d'une Cour d'appel ; dix années de stage sont exigées des membres de la Cour de Cassation.

Aux termes de l'article 99 de la Constitution, tous les juges, à quelque degré de la hiérarchie qu'ils appartiennent, sont nommés par le Roi ; mais, tandis que le droit de nomination du Roi, par l'intermédiaire du ministre de la Justice, s'exerce dans toute sa plénitude à l'égard de certains magistrats, pour d'autres, il est notablement restreint par l'application d'un système de listes de présentation, qui constitue l'une des particularités les plus intéressantes de l'organisation judiciaire de la Belgique.

C'est en toute liberté que le Roi exerce son droit de nomination, en ce qui concerne les juges de paix, les juges des tribunaux de première instance et les magistrats du parquet près toutes les juridictions, les officiers du ministère public étant considérés comme « les

organes du pouvoir exécutif auprès des tribunaux (1) ».

Il n'en est plus de même pour les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance et pour les conseillers des Cours d'appel et de la Cour de cassation. Le Roi est tenu de choisir ces magistrats parmi les candidats inscrits sur les listes de présentation qui lui sont soumises.

La confection des listes a lieu par des pouvoirs différents, suivant l'ordre de fonctions auxquelles il s'agit de pourvoir.

Lorsqu'une vacance se produit à la Cour suprême, la Cour de cassation se réunit en assemblée générale et, à la majorité absolue, par la voie du scrutin individuel, elle dresse une liste de deux candidats qu'elle adresse sur le champ au président du Sénat.

Le Sénat forme, à son tour, une liste de deux candidats et la transmet, avec celle de la Cour de cassation, au ministre de la Justice.

Pour la nomination des conseillers des Cours d'appel, il y a encore deux listes de présentation.

La première est dressée par la Cour dans les rangs de laquelle la vacance s'est produite. La seconde l'est, non plus par le Sénat, mais par le Conseil provincial de l'une des provinces comprises dans le ressort de la Cour.

Comme le nombre des Conseils provinciaux dépasse celui des Cours d'appel, la loi a déterminé l'ordre de présentation en vertu duquel chaque Conseil provincial serait appelé à exercer son droit de présentation. Ce

(1) Rauter.

droit n'appartient pas avec la même étendue à tous les Conseils provinciaux. Ainsi, pour la Cour d'appel de Bruxelles, le Conseil provincial d'Anvers présente à six sièges, celui du Brabant et celui du Hainaut chacun à neuf sièges. Pour la Cour d'appel de Gand, le Conseil provincial de la Flandre orientale présente à huit sièges et celui de la Flandre occidentale à sept. Enfin, pour la Cour d'appel de Liège, le Conseil provincial de Liège présente à neuf sièges, celui de Namur à cinq, les Conseils provinciaux du Limbourg et du Luxembourg chacun à trois, et, alternativement, à un quatrième siège.

Le même système est suivi pour la présentation aux présidences et vice-présidences des tribunaux de première instance. Lorsqu'une vacance se produit, la Cour d'appel et le Conseil de la province où le siège est vacant dressent leurs listes respectives de présentation, comme pour les nominations aux sièges de conseillers.

Dans tous les cas, les présentations doivent être rendues publiques, au moins quinze jours avant la nomination, par leur insertion au *Moniteur*.

Il va sans dire que les mêmes candidats peuvent figurer sur les deux listes. C'est même ainsi, en général, que les choses se passent dans la pratique.

En organisant le « droit de présentation », le Congrès national de 1831 était resté fidèle aux coutumes de l'ancien droit, où cette faculté de présentation existait sous le nom de « droit de terne. » Les vieilles ordonnances du temps de Charles-Quint prescrivaient déjà de désigner, pour chaque place vacante, « trois personnages vertueux, de bonnes mœurs, experts, idoines

et suffisants à l'estat de conseillers ». On chercha dans les présentations faites par les Cours des garanties spéciales d'aptitude et d'honorabilité et « on crut trouver, dans les présentations faites par le Sénat et les Conseils provinciaux, les moyens de maintenir une équitable répartition des candidats entre toutes les provinces du Royaume (1). »

Le législateur poursuivait un double but : il voulait, à la fois, fortifier l'indépendance du pouvoir judiciaire vis à-vis du pouvoir exécutif et prévenir l'esprit de népotisme qui aurait pu se manifester si les corps judiciaires avaient été seuls appelés à présenter les candidatures. En théorie, le procédé auquel il s'est arrêté peut prêter à controverse ; en fait, on ne saurait nier qu'il ait eu de bons résultats. Les Belges se déclarent satisfaits de ce système. « Au milieu de luttes politiques dont l'ardeur n'a pas altéré l'esprit libéral de la Constitution, les tribunaux, constate M. Georges Picot (2), se sont maintenus, en dehors de la mêlée des partis. » Aussi, non seulement aucun projet n'a été soumis aux Chambres pour modifier le mode de recrutement de la magistrature, mais encore aucune voix ne s'est élevée pour critiquer les magistrats. Dans les longs travaux préparatoires qui se sont poursuivis de 1853 à 1859 et qui ont mis en question divers points de l'organisation judiciaire belge, pas un amendement n'a été proposé pour modifier un système qui a assuré à la Belgique une bonne magistrature. Libéraux et ca-

(1) Thonissen, *La Constitution belge.*

(2) Georges Picot, *La Réforme judiciaire.*

tholiques s'accordent à proclamer le respect qu'inspire à tous une magistrature qui met son honneur à n'être au service d'aucune passion politique (1).

La Cour de cassation et les Cours d'appel choisissent elles-mêmes, dans leur sein, leurs présidents.

Indépendamment des juridictions de droit commun que nous venons d'étudier, il existe, en Belgique, des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce nommés à l'élection.

Les conseils de prud'hommes sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. Ils sont composés de membres choisis, moitié parmi les chefs d'industrie, moitié parmi les ouvriers. Ils jugent les contestations entre patrons et ouvriers, jusqu'au taux de 200 francs en dernier ressort, et, au delà de ce chiffre, en premier ressort.

Les présidents et vice-présidents des conseils de prud'hommes sont nommés par arrêté royal, sur une double liste de candidats présentés par le Conseil.

Les tribunaux de commerce sont composés de juges choisis pour deux ans, par les commerçants inscrits sur la liste des électeurs communaux et payant au Trésor de l'Etat un droit de patente d'au moins 20 francs. Ils connaissent de toutes les affaires commerciales jusqu'au taux de 2.500 francs en dernier ressort, et, au delà de ce chiffre, en premier ressort, sauf recours devant la Cour d'appel. Ils sont juges d'appel des décisions rendues par les Conseils de prud'hommes.

(1) V. Flourens, *Organisation administrative et judiciaire de la France et de la Belgique*.

On ne trouve pas en Belgique de juridiction administrative répondant à celle qui existe chez nous avec les Conseils de préfecture et le Conseil d'Etat.

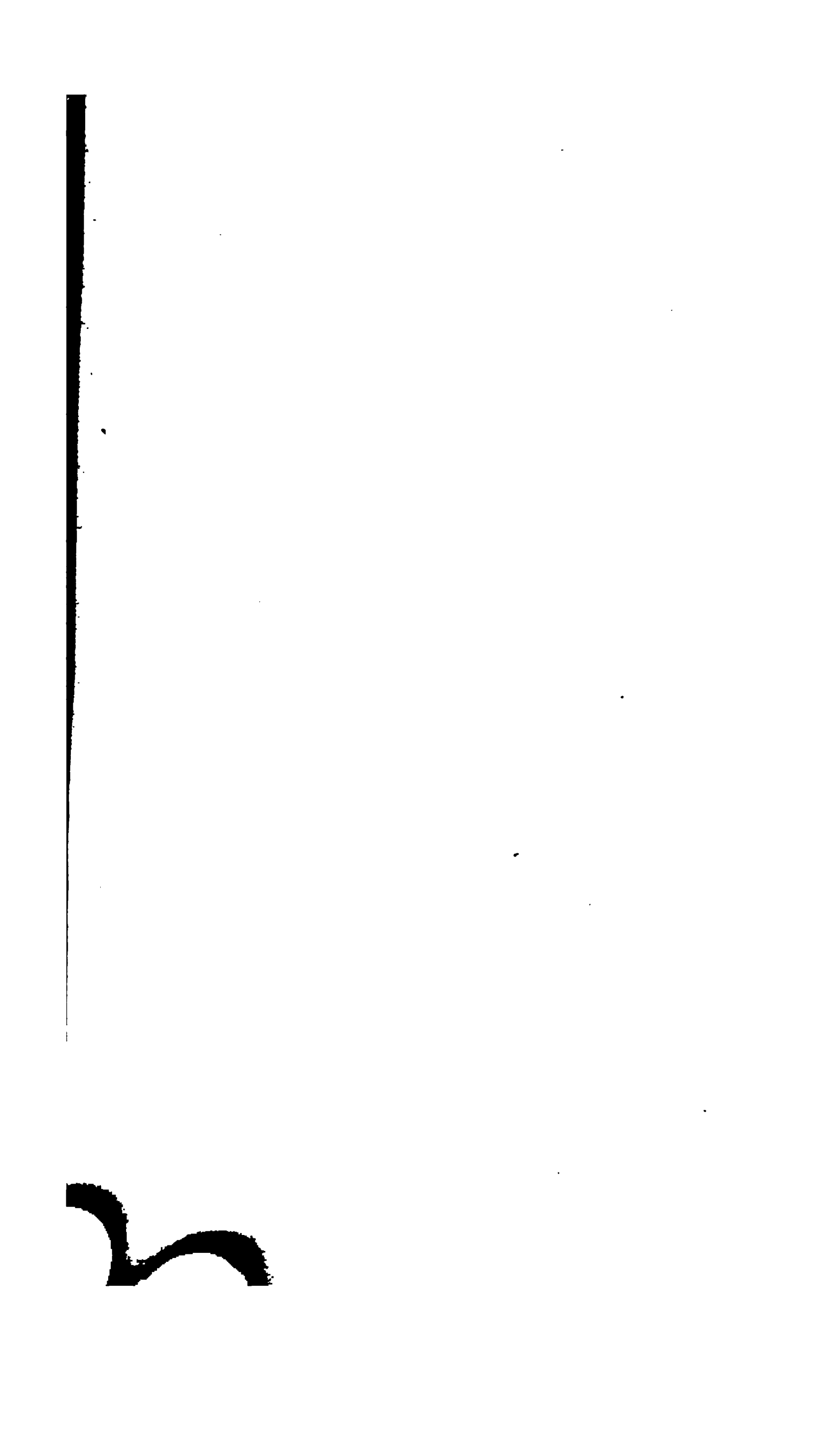
En revanche, nous devons, pour compléter cet exposé de l'organisation judiciaire belge, mentionner l'institution à Bruxelles d'une Cour militaire, organisée par les lois des 29 janvier 1849 et 19 mai 1863. Sa juridiction s'étend sur tout le royaume.

Elle est composée de cinq membres : un conseiller à la Cour d'appel de Bruxelles, délégué pour une année par cette Cour, exerce les attributions de président et est assisté, comme assesseurs, de quatre officiers généraux ou supérieurs désignés par le sort.

Les fonctions du ministère public près la Cour militaire sont remplies par l'*auditeur général* ou son substitut.

Un commis-greffier de la Cour d'appel de Bruxelles, délégué par le greffier en chef de cette Cour, tient la plume.

La Cour militaire reçoit les appels des décisions rendues par les conseils de guerre provinciaux, dans lesquels un magistrat civil siège à côté d'un officier supérieur, de deux capitaines et d'un lieutenant.



BIBLIOGRAPHIE

Annales parlementaires de Belgique, depuis l'origine des Chambres.

Arnaud (Léopold). — *La revision belge*, 1890-1893, Paris, 1894.

Bechaux. — *La politique sociale en Belgique*, Bruxelles, 1887.

Beernaert. — *Exposé des motifs du projet de loi électorale*, 6 mars 1894 (Documents parlementaires de Belgique).

Beltjens. — *La Constitution revisée*, Liège, 1894.

Bertrand. — *Histoire de la Démocratie et du socialisme en Belgique depuis* 1860, Bruxelles, 1906.

Botton (Max). — *Etude sur les débats du Parlement belge relatifs à la représentation proportionnelle*, Paris, 1884.

Brivert. — *Commentaire de la Constitution belge ; Commentaire des lois électorales de la Belgique*.

Dareste. — *Les Constitutions modernes*, 2e édition, Paris, 1891.

Demombynes. — *Les Constitutions européennes*, 2e édition, 1883.

Cameau. — *La représentation proportionnelle en Belgique*, Paris, 1901.

Deiss. — *Etudes sociales et industrielles sur la Belgique*, Paris, 1900.

L. Despriez. — *L'évolution des partis en Belgique*, Annales des Sciences politiques, septembre 1906.

Floureks. — *Organisation administrative et judiciaire de la France et de la Belgique.*

Frère-Orban. — *La revision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences.*

Girou. — *Droit public et administratif de la Belgique,* Bruxelles, 1884.

Goblet d'Alviella. — *La représentation proportionnelle et les alliances du libéralisme* (Revue de Belgique).

— *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle* (Revue mensuelle, Bruxelles, 1896).

— *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique* (Revue politique et parlementaire, 4 mars 1899).

Hoffschmidt (Arthur d'). — *La représentation nationale en Belgique,* 1830-1880, Bruxelles, 1880.

Huyttens. — *Discussions du Congrès national de Belgique* Bruxelles, 1880.

Hymans. — *Histoire parlementaire de la Belgique,* Bruxelles, 1845.

— *La Belgique contemporaine,* Bruxelles, 1880.

Juste. — *La Révolution belge.* — *Les fondateurs de la Monarchie.* — *Le Congrès national de Belgique.*

Larcier. — *Code politique et administratif de la Belgique.*

Laveleye (E. de) — *Le gouvernement dans une démocratie,* Paris, 1891.

— *Le parti clérical en Belgique.*

— *La Belgique et le Vatican.*

Lefèvre-Pontalis. — *Les élections en Belgique,* Paris, 1894.

Lemonnier (Camille). — *La Belgique,* Paris, 1888.

Mauranges (Maxime). — *Le vote plural,* Paris, 1899.

Mommaert. — *La représentation proportionnelle,* commentaire de la loi du 29 décembre 1897.

Nerincx (Alfred). — *Le suffrage universel en Belgique,* Bulletin de la société d'Economie sociale, Paris, 1899.

Nothomb. — *Essai sur la Révolution belge,* Bruxelles, 1876.

Peschaud. — *Les Chemins de fer l'Etat Belge,* Revue politique et parlementaire, 1906.

POTTER (de). — *Souvenirs*, 1839.

PRINS. — *La Démocratie et le Régime parlementaire*, Bruxelles, 1887.

REYNAERT (Auguste). — *Histoire de la discipline partementaire* (Paris, 1884).

SARIPOLOS (Nicolas). — *La Démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, 1899.

SEIGNOBOS. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine.*

THONISSEN. — *La Constitution belge annotée*, Bruxelles, 1879.

VAN DEN PEEREBOOM. — *Du Gouvernement représentatif en Belgique*, Bruxelles, 1856.

VAN DER SMISSEN. — *L'état actuel des partis en Belgique*, Annales de l'Ecole des Sciences politiques, Paris, 1898.

VANDERVELDE. — *Les élections en Belgique*, Revue Socialiste, juillet 1898.

VAN ELSLANDE (Pierre). — *Le Recrutement de la magistrature belge*, Paris, 1897.

VANLAER (Maurice). — *Le mécanisme de la représentation proportionnelle dans le nouveau système électoral belge*, Revue politique et parlementaire, 19 juillet 1900.

VAUTHIER (Maurice). — *La crise du libéralisme en Belgique*, Revue de Paris, 1898.

VILLEY. — *Législation électorale comparée*, Paris, 1900.

VLOCBERCHS (Mme Charles). — *Belgique enseignante*, Bruxelles, 1905.

WOESTE. — *Vingt ans de polémique*, Bruxell es, 1885.

ADDENDA

Angleterre.

Page 38 *in fine*. Les représentants les plus autorisés des colonies anglaises se sont réunis à Londres, tandis que se poursuivait l'impression de ce volume, pour délibérer sur les intérêts communs des possessions britanniques. En prorogeant les Chambres, le 28 août 1907, le Roi Edouard VII a fait allusion à cet événement dans les termes suivants :

« La réunion des premiers ministres et d'autres hommes d'Etat influents de nos possessions d'outre-mer avec les représentants du gouvernement impérial m'a causé une profonde satisfaction, et je constate avec gratitude l'arrangement conclu au sujet de futures réunions devant avoir lieu à des intervalles déterminés, sous le nom de *Conférences impériales* pour la libre discussion des questions d'intérêt commun ».

Page 39 *in fine*. Le même discours du Trône annonce « des mesures pour assurer la présence et se procurer les avis de membres hindous dans le Conseil de l'Inde ».

TABLE DES MATIÈRES

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie BUSSIÈRE.

A LA MÊME LIBRAIRIE

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.

